



## UN NUEVO MODELO PARA UN TIEMPO NUEVO



ESPAÑA, 2015: DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE RADIO, TELEVISIÓN Y SERVICIOS  
INTERACTIVOS

PROPUESTAS PARA UNA CIUDADANÍA  
DEMOCRÁTICA

Autores:

Enrique Bustamante Ramírez

Rafael Díaz Arias

Pedro Soler Rojas

Manuel Aguilar Gutiérrez

Marcel Camacho Samper

Con aportaciones de :

Javier Callejo Gallego

Agustín García Matilla

Ángel García Castillejo

Alejandro Perales Albert

Roberto Aparici Marino

Profesionales de CRTVE

Fotografía

Ramón Senent

Maquetación y Soporte Informático

José María Jiménez López

ISBN: 978-84-608-2935-5



## ÍNDICE

Introducción. Razones para un informe.....	5
I. Legitimidad del Servicio Público.....	10
1. Legitimidad en la Unión Europea .....	11
2. Necesidad del Servicio Público en España.....	14
3. Rentabilidad social. Propuestas de Teledetodos (PTs) .....	18
II. Contrato con la ciudadanía: misiones del servicio público.....	21
1. Compromiso con los ciudadanos. ....	22
2. Mandato-marco y contrato-programa. (Ver PTs).....	23
3. Los contenidos del servicio público de RTVE. (Ver PTs).....	26
a. Contenidos en TVE. (Ver PTs).....	29
b. Contenidos en RNE. (Ver PTs) .....	33
c. Servicios interactivos. (Ver PTs) .....	35
4. Derecho de acceso y participación sistemática. (Ver PTs) .....	36
5. El Servicio Público en la Era digital. (Ver PTs).....	39
6. Transparencia pública. (Ver PTs).....	43
7. Equilibrio y descentralización en la producción, apoyo a la producción independiente. (Ver PTs) .....	45
8. Cooperación y proyección cultural internacional. (Ver PTs).....	48
III. Gestión y control democráticos del Servicio Público. (Ver PTs) .....	49
1. Independencia editorial y pluralismo social. (Ver PTs) .....	52
2. El Consejo Audiovisual de España, (Ver PTs) .....	54
3. Cohesión territorial. Las radiotelevisiones autonómicas y locales. (Ver PTs) .....	60
4. El Consejo Social. (Ver PTs) .....	67
5. Consejo de Administración, Presidencia y Dirección General. (Ver PTs) .....	70
6. Consejo de Informativos, (Ver PTs).....	76
7. Carrera profesional interna y participación de los trabajadores. (Ver PTs) .....	78
IV. Financiación del Servicio Público: suficiente, estable, responsable .....	83
1. El dinero público. (Ver PTs).....	89



2. Las tasas, (Ver PTs).....	94
3. La financiación publicitaria, (Ver PTs).....	97
4. Financiación responsable y solidaria. (Ver PTs) .....	99
V. Consideraciones finales .....	100
Referencias y bibliografía.....	102

## RAZONES PARA UN INFORME



El diagnóstico de la evolución reciente del servicio público de radio y televisión en España y de su situación actual resulta fundamental para entender sus profundas carencias y el desapego creciente de la sociedad española.

Reformas legales parciales e incoherentes entre sí, contrarreformas periódicas y, sobre todo, incumplimientos sistemáticos de la regulación por parte de los partidos políticos que se han alternado en el poder, han abocado en la actualidad al servicio público a la peor situación de su historia.

Y todo ello en contradicción frontal con su necesidad y exigencia imperiosas por parte de la sociedad española: primero por la concentración extrema de los medios privados; en segundo lugar por los retos de un escenario digital que, junto a grandes promesas, amenaza con nuevas discriminaciones sociales; en último término, la clara evolución de la sociedad española hacia una mayor transparencia y una participación directa de la ciudadanía, inéditas desde la transición, plantea cada vez más la urgencia de un nuevo sistema de comunicación social en el que el espacio público pueda encontrar tanto un auténtico pluralismo como el acceso a una información, una cultura, e incluso un entretenimiento, de calidad acordes con una democracia profundizada.

Además, y por vez primera, como reconocen muchos expertos internacionales, en la era de Internet y de su articulación creciente con el audiovisual, el servicio público dispone de las herramientas necesarias y por tanto tiene la responsabilidad de promover la producción cultural y de conocimiento por toda la sociedad (Mansell y Tremblay, 2013), llevando a cabo lo que se conoce como estrategia COPE (*Create Once, Publish Everywhere*): un lugar de creación, mil lugares de difusión para todos y cada uno de los ciudadanos, cubriendo sus necesidades y demandas (Nissen, 2006).

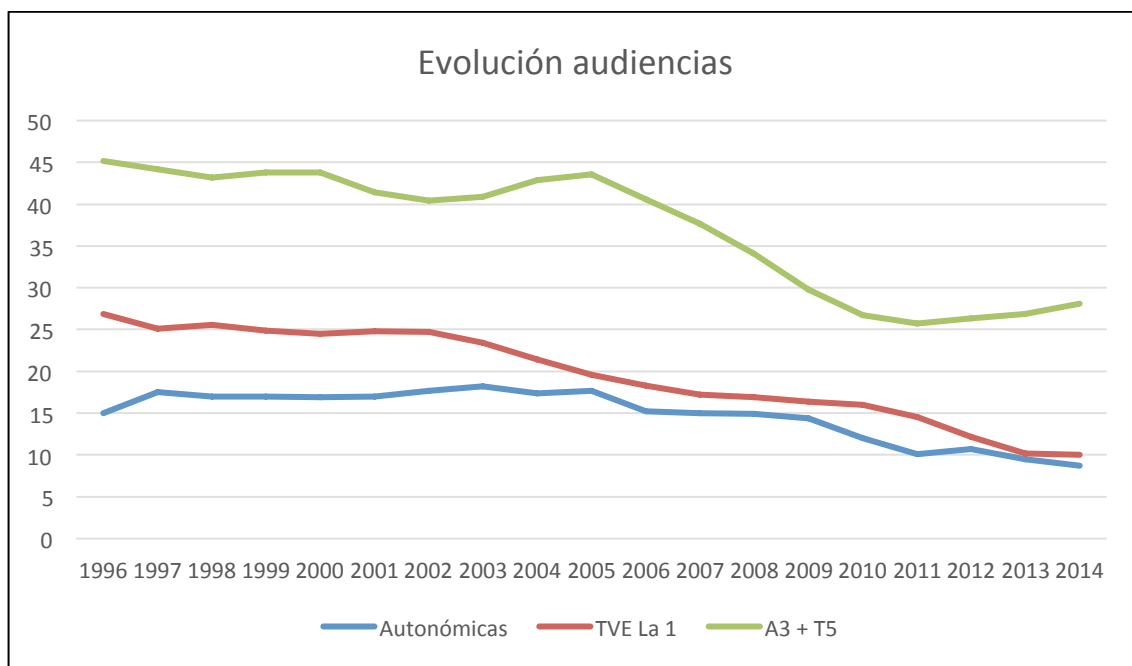
#### CONTEXTO: UN ESCENARIO DETERIORADO.

El balance actualizado del servicio público en España, a escala estatal, autonómica y local, es así un contexto previo imprescindible para fundamentar y explicar las propuestas necesarias y posibles que ha elaborado [Teledetodos](#).

El problema, además, es que ya no hay mucho tiempo disponible. El deterioro inducido y buscado del prestigio de la radiotelevisión pública y la caída de sus audiencias amenazan con crear situaciones difícilmente reversibles, abocando a los medios públicos a una existencia marginal y residual, lo que supondría un grave deterioro de la calidad de la democracia española. En el último año, la audiencia sumada de los canales de servicio público españoles (La 1 y La 2 de TVE + Televisión autonómicas) ha alcanzado su mínimo histórico, con un 20,8 % de *share* medio en 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Barlovento, Análisis televisivo 2014, consultado el 12 junio 2015, <http://www.barloventocomunicacion.es/images/publicaciones/analisis-televisivo-2014-Barlovento.pdf>



Fuente: Kantar Media y Memoria Servicio Público RTVE

Tenemos que atrevernos por tanto a realizar un ejercicio, arriesgado pero imprescindible, de imaginación y de valentía, en torno a unas propuestas innovadoras aunque realistas, viables pero audaces.

Más aun, porque, desde múltiples perspectivas, asistimos a una clara “crisis de legitimidad democrática” (Castells, 2012). Este ascenso del síndrome de la desafección ciudadana, que afecta a las estructuras de la democracia representativa, como partidos, parlamentos, elecciones, e incluso medios y periodistas, “no debe ser interpretado como una crisis de la política, sino como proceso de cambio”, con una exigencia de nuevas formas de participación política y profundización de la democracia, con nuevos representantes de la sociedad civil y de lucha contra la corrupción buscando la regeneración del sistema político (Keane y Feenstra, 2014).

En un ambiente global de inéditas movilizaciones sociales de protesta (desde Islandia en 2008, pasando por las primaveras árabes y el 15-M español en 2011, hasta Hong Kong en 2014) la acción directa colectiva se combina con la acción conectiva arraigada en la interconexión social (Bennett y Segerberg, 2013).

Se abre así paso una nueva concepción democrática ligada al *Open Government*, que exige un importante ejercicio, no sólo de transparencia informativa de los actos públicos, sino también de entender la democracia como un proceso de construcción colectiva de la sociedad en el que los ciudadanos juegan un papel activo como “productores de gobernanza”. Una transformación profunda, de participación y control directos por los ciudadanos/usuarios que las nuevas redes hacen hoy posible y que resulta perfectamente “compatible con la responsabilidad (*accountability*), con la eficacia y la eficiencia del buen gobierno” (Freire, 2013).

## PUNTO DE PARTIDA.

Contra la tentación de empezar siempre de nuevo, proponemos tomar como punto de partida el Informe del Consejo para la Reforma de 2005 (ICR, 2005), y la ley de RTVE de 2006. Pero debemos ir más allá, en consonancia con la oleada de regeneración y de participación democrática que la sociedad española viene exigiendo en los últimos tiempos. Respetando las competencias de los Parlamentos, como representación genuina de la sociedad española, es preciso dar voz directamente a la sociedad civil y sus entidades representativas a escala estatal y local colocándolas en el corazón de la gestión y del control de sus misiones; además, es preciso buscar un nuevo modelo viable y sostenible de financiación del servicio público y procurar la toma de conciencia ciudadana sobre su capacidad para influir en los medios de comunicación social públicos.

## UN GRAN COMPROMISO SOCIAL.

Como reclaman los investigadores del Consejo de Europa, el servicio público debe ser objeto de un gran Pacto Social, suscrito entre sus profesionales y la sociedad civil, rubricado por el Parlamento y garantizado por los Gobiernos (Nissen, 2006).

En fin, las propuestas de [Teledetodos](#) no pretenden sustituir a las decisiones democráticas desde la base social sino activarlas, prestándole elementos de análisis y de acción. En contra de toda visión tecnocrática, de toda pretensión de constituirnos en “ingenieros sociales”, entendemos nuestra función como un laboratorio de reflexión de expertos académicos y profesionales al servicio de la sociedad española, para fundamentar el debate público y la toma de decisiones de sus representantes futuros.

## OBJETIVOS CENTRALES.

Independencia, estabilidad, responsabilidad y participación.

Estos deben ser los ejes de un nuevo contrato del servicio público de comunicación con la ciudadanía. Para que perviva una nueva RTVE es crucial preservar su independencia, asegurar la estabilidad económica y garantizar una gestión responsable que sirva al interés público y que rinda cuentas ante la sociedad con participación sistemática de esta última.

Esas exigencias están recogidas e incluso desarrolladas con detalle en el [Dictamen sobre la reforma de los medios de titularidad pública \(2005\)](#). Muchas de ellas se mantienen, en buena medida, en las actuales leyes y normas que regulan el funcionamiento de la Corporación RTVE, pero el problema es que esas normas no se cumplen ni se hacen cumplir desde los poderes públicos. A ello se suman deficiencias enraizadas en la falta de voluntad política, la perversión de algunas reformas legales y el propio funcionamiento interno de la Corporación, que han convertido a RTVE en un modelo caduco que exige cambios profundos. Analizar esas deficiencias y esbozar propuestas que contribuyan a actualizar el modelo de comunicación de servicio público es el objetivo final de este Dictamen.

Por una parte, nos proponemos exponer y someter a la consideración de los poderes públicos, agentes y colectivos sociales, instituciones implicadas y ciudadanía en su



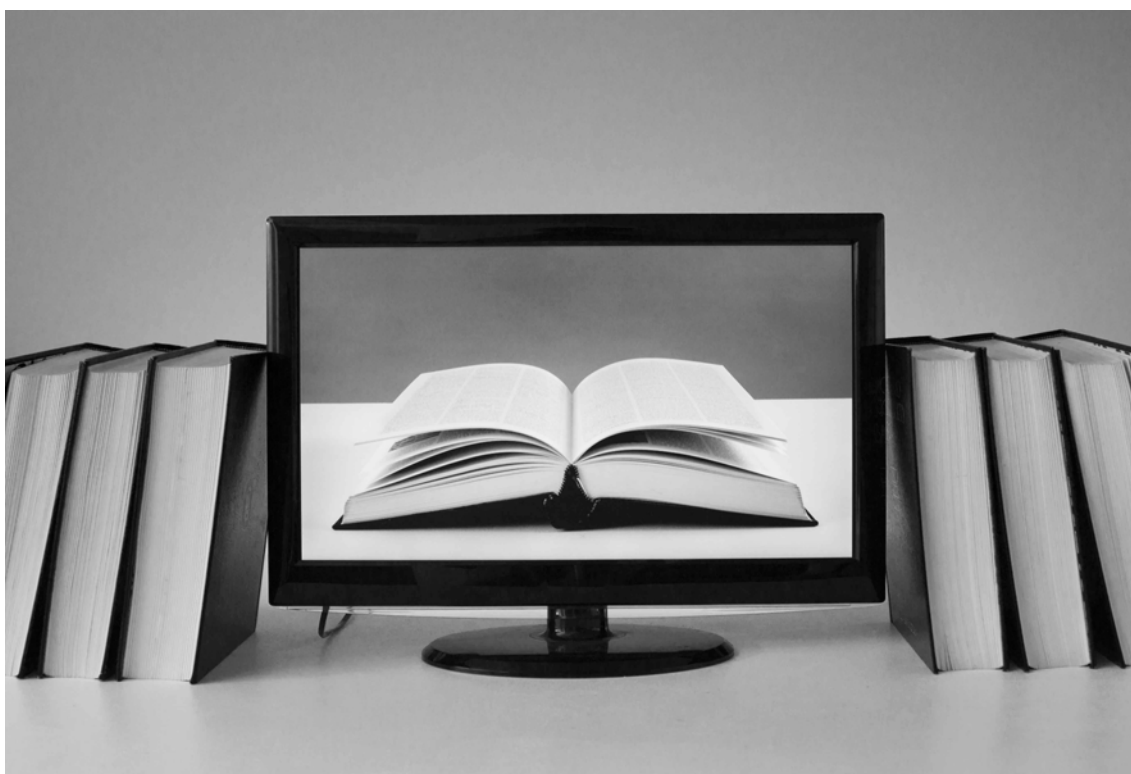
conjunto, los principios que deben regir el funcionamiento del servicio público y, en particular, como estos principios debieran estar presentes en la gestión, los contenidos y en las distintas programaciones y servicios de la Corporación RTVE, tanto en sus canales tradicionales de radio y televisión, como a través de los nuevos servicios interactivos.

Sustentamos nuestras propuestas en las previsiones legales y en numerosos apartados de la [reforma de 2005](#) que tenían legitimidad democrática y parlamentaria. Y sometemos al debate público un conjunto de propuestas innovadoras que consideramos viables en el nuevo entorno social y multimedia.

Además de plantear nuestro diagnóstico de la situación, aspiramos a que las propuestas elaboradas puedan servir de guía para regenerar un modelo de servicio público de comunicación, adaptado a la realidad social y que cuente además con la participación de los ciudadanos en la definición y el cumplimiento de sus objetivos. Consideramos que las propuestas que sometemos a debate a escala estatal deben estar coordinadas también con la reflexión de la radiotelevisión a escala regional y local.



## **I. LEGITIMIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO**



La legitimidad social, democrática y legal del servicio público de radiodifusión es incuestionable a tenor tanto de la doctrina de la Unión Europea como de las previsiones constitucionales españolas y de su legislación actual. Pero ambos planos regulatorios exigen condiciones precisas que garanticen la actuación del servicio público para los fines previstos.

## 1.- LEGITIMIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA

Resulta superfluo y reiterativo recordar a estas alturas que el servicio público de radiotelevisión es un mandato imperativo de nuestro modelo social europeo, por mucho que cada Estado miembro tenga la capacidad de adecuarlo a las situaciones nacionales. Hay que recordar las menciones y citas en el mismo sentido del Protocolo de Ámsterdam de 1997, incorporado al Tratado de Lisboa con valor constitucional<sup>2</sup>, que concuerda con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión de 2007<sup>3</sup> para atender a las “necesidades sociales, culturales y democráticas” de la sociedad y tener en cuenta que, incluso en funciones de vigilancia, la Comisión de Bruselas ha confirmado la legitimidad del servicio público en sus comunicaciones sobre financiación pública de 2001 y 2009<sup>4</sup>.

Además, la citada Carta consagra los derechos de libertad de expresión y de pluralismo (artículo 11), lo que según el Grupo de Alto Nivel creado a ese efecto (*High Level Group on media Freedom & Pluralism*) significa la existencia de reguladores audiovisuales independientes y medios públicos con “estrictas reglas que prohíban la interferencia política y garanticen su pluralismo”<sup>5</sup>.

Resultaría también repetitiva en este balance la mención a las obligaciones españolas contraídas con el Convenio sobre protección de la diversidad cultural de la UNESCO de 2005, rubricado por la propia U.E. y ratificado por el Parlamento español en 2006<sup>6</sup>, o las múltiples proclamas realizadas en el seno del Consejo de Europa, muy activo desde hace años en la definición de buenas prácticas en este campo.

Son numerosas también las resoluciones del Parlamento Europeo en ese mismo sentido: por ejemplo, y por limitarnos a fechas recientes (3 de abril de 2012), el Diario Oficial de la U.E. publicó una resolución<sup>7</sup> que proclama el papel fundamental “de un sistema dual europeo realmente equilibrado en radio y televisión”, exige una financiación estable y suficiente, y “demanda a los Estados miembros que pongan fin a las injerencias políticas en lo tocante a los contenidos ofrecidos por las organizaciones de servicio público”.

---

<sup>2</sup> Ratificado por el Reino de España por Ley orgánica 9/1998 de 16 de Diciembre (B.O.E. de 17-12-1998).

<sup>3</sup> Diario Oficial U. E. n° C326/391 de 26-10-2012.

<sup>4</sup> DOC 2001/C320/04 en D. O. U. E. 15-11-2001 y DOC 2009/C257/01 en D.O. U.E. 27-10-2009.

<sup>5</sup> Vike-Freiberga, V. et al. A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy (Enero de 2013).

<sup>6</sup> B.O.E. 12-2-2007.

<sup>7</sup> Aprobada por su Comisión de Cultura previamente el 25 de Noviembre de 2010 y por el Pleno en 2012 (522 votos a favor contra 22 votos, y 62 abstenciones).

Pero el modelo autoritario es tan conocido y real, que los estudios normativos y comparativos lo caracterizaron hace casi cincuenta años para muchos países dictatoriales (Siebert, Peterson y Schramm, 1963 y MacQuail, 1983); y fue descrito en los años 90 como el modelo de “la política por encima del sistema radiotelevisivo” (Brants y Siune, 1998).

En términos más modernos, y mejor adaptados a muchos países europeos, democráticos, pero que mantienen todavía la hipoteca histórica de los regímenes autoritarios en los que nació la radiotelevisión, puede recordarse el modelo de comunicación de “pluralismo polarizado”, tipificado en 2004 por Hallin y Mancini<sup>8</sup> para países de escasa tradición democrática, sin que en los últimos años pueda constatar la convergencia de modelos que estos autores pronosticaban.<sup>9</sup>

Por eso, en el [Informe del Consejo para la Reforma de los medios públicos del Estado de 2005](#), se hacía hincapié en las estructuras de gobernanza y financiación, como condiciones *sine qua non* para afianzar un auténtico servicio público, superando la vía “principista” y voluntarista; aunque también se señalaba que esas estructuras no garantizaban por sí solas el éxito, en ausencia de una toma de conciencia de los agentes políticos y, sobre todo, de la sociedad civil. Por ello se concluía que la falta de estructuras adecuadas condenaba al servicio público a la crisis permanente, a su degradación y, finalmente, a su marginación o extinción.

En paralelo y a escala internacional, un informe de la UNESCO de ese mismo año, reconocía igualmente que “podría ser simplista asumir que una réplica completa de estos sistemas y prácticas en diferentes ambientes, producirán los mismos benéficos resultados”. Porque “como en otras esferas de actividad, el éxito o fracaso del servicio público de radiodifusión es dependiente de un número de factores, incluidos su historia local, geografía, cultura, *ethos* político, y condiciones sociales y económicas” (UNESCO, 2006).

Recordar esos elementos básicos de buen gobierno, de forma sintética pero contrastada con los hechos recientes, se convierte así en un ejercicio vital del análisis de la situación española. Más aun en el contexto de un sistema mediático y televisivo que ha evolucionado considerablemente en la última década, no sólo por el impulso de los cambios tecnológicos o por la crisis económica sino como consecuencia de decisiones políticas y regulatorias que, con frecuencia, se arroparon en esos factores para mejor moldear de forma partidista el espacio público español.

## LOS SERVICIOS PÚBLICOS REGIONALES.

En el plano de los servicios públicos regionales, el Consejo de Europa establecía como prioridades comunicativas : desarrollar la dimensión cultural de los contenidos digitales, la preservación del patrimonio digital, reforzar la capacidad de producción

---

<sup>8</sup> Hallin, D.C., y Mancini, P., 2008

<sup>9</sup> Modelo mediterráneo o pluralista polarizado, corporativo democrático (centro y norte europeo) y liberal, propio de Reino Unido, Irlanda y América del Norte. Puede verse un resumen en Busquet, J., 2010

de contenidos locales y autóctonos y del multilingüismo en Internet, e incentivar la producción de servicios culturales y educativos en la mayor diversidad de lenguas<sup>10</sup>.

Por su parte, el documento final de la Conferencia de Sarajevo -celebrada en octubre de 2010 y organizada por la UER y el Consejo de las regiones europeas- recalca que las radiotelevisión públicas regionales en la era digital constituyen actores fundamentales para el desarrollo de la sociedad del conocimiento, para proveer información objetiva y programación educativa, cultural y de entretenimiento de calidad, como motores del desarrollo regional y de la inversión en las industrias creativas.

#### LA TELEVISIÓN LOCAL.

En lo que respecta a la televisión local comunitaria, el Parlamento Europeo en su resolución de 2008 reclamaba la necesidad de ese “tercer sector”<sup>11</sup>; y el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en su declaración de 2009<sup>12</sup> reconocía su papel en la promoción de la cohesión social y del diálogo intercultural.



---

<sup>10</sup> Consejo de Europa. *The Remit of Public Service Media in the Information Society*: Rec (2007), 7-11.

<sup>11</sup> Resolución 2008/2011(INI), de 25 de septiembre de 2008.

<sup>12</sup> *The Role of Community Media in Promoting Social Cohesion and Intercultural Dialogue*. 11-2-2009.

## 2.- NECESIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO EN ESPAÑA

Además de las exigencias mencionadas como Estado-miembro, la Constitución española de 1978, en su artículo 20.1, establece que “se reconoce y protege el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”; y añade que “la ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España”. Pero desde entonces la evolución del sector ha sufrido un cambio radical.

Ahora observamos que el escenario audiovisual español ha cambiado fuertemente en la última década, acrecentando la necesidad de un contrapeso fuerte del servicio público a todos los niveles. Y ello sustancialmente por dos factores: el oligopolio reforzado en el ámbito privado, y la transición acelerada a la Era Digital.

Por tanto las misiones que la ley encomienda al servicio público siguen estando más vigentes que nunca, aunque en algunos aspectos se están viendo superadas por la aceleración del cambio tecnológico y las nuevas demandas y necesidades de los usuarios, especialmente en lo que respecta a los servicios en línea y multiplataforma en los que RTVE estaba jugando un papel fundamental y que ahora corren el riesgo de verse marginados.

### UN DUOPOLIO CASI PERFECTO.

En el ámbito privado de la radio y la televisión asistimos a la consolidación de oligopolios sustentados en muy pocos grandes grupos privados multimedia que hacen imposible en la práctica la competencia comercial.

La radio, segundo medio masivo en orden a su penetración en los hogares españoles (61,8 %), muestra un panorama concentrado y muy centralizado en los mercados publicitarios y en la audiencia de programaciones generalistas. En 2012, tres cadenas de ámbito estatal (SER, COPE y Onda Cero) controlaban un 92,8 % de los ingresos publicitarios (323,7 ME), más aun con Punto Radio, mientras que cientos de emisoras, autonómicas o locales se disputaban un resto del 5,1 % (CMT, 2012). En 2013, de 317,81 ME de inversión publicitaria en la radio, esas cuatro cadenas privadas sumaban un 95 % del total, mientras que para el resto, incluida la radio pública autonómica, quedaba un resto mínimo de 14,38 ME (CNMC, 2014).

En la televisión, el duopolio de licencias que se mantuvo durante quince años en España (1990-2005) se ha visto reforzado, gracias al llamado “decreto pro-concentración”, que permitió las fusiones entre empresas al elevar el listón permitido hasta un 27 % del *share* medio<sup>13</sup>. La destrucción temprana de los fugaces logros de pluralismo representados por el surgimiento de nuevas cadenas en 2004-2005, se saldó con la consolidación de un duopolio cuyo dominio, ampliado a cadenas, se reforzó además con la drástica rebaja de exigencias a los

---

<sup>13</sup> Real Decreto ley 1/2009, de 23 de febrero. B.O.E. 24-2-2009 : Un solo titular no podrá tener participaciones significativas en prestadores de servicios de comunicación audiovisual que acumulen más de dos múltiples –ocho canales– y en todo caso deben garantizarse un mínimo de tres operadores privados estatales.

concesionarios privados que supuso la Ley General del Audiovisual de 2010: alargamiento y prórroga automática de las concesiones; desregulación de la publicidad comercial hasta límites insólitos en la regulación europea (especialmente en la publicidad indirecta y en el tiempo de las promociones); y disminución de obligaciones respecto al cine y la producción audiovisual.

Como era de prever, tras este desarme regulatorio comenzó la absorción por las dos grandes cadenas clásicas de los nuevos canales, rápidamente realizada entre Telecinco y la Cuatro y pronto negociada y consumada entre Antena 3 y la Sexta (2012), con el apoyo del Gobierno del Partido Popular para eliminar la mayor parte de las salvaguardas impuestas por la Comisión de la Competencia.

Así, y tras un efímero período de seis años de mayor concurrencia, Mediaset y Atresmedia sumaban en 2013 un 58,4 % de la audiencia pero concentraban un 85,87 % del mercado publicitario. (CNMC, 2013), que se mantenía en 2014 prácticamente igual (un 85,7 % según Infoadex, 2015).

Es decir, en términos de concurrencia en este sector tan proclive a acumular la inversión en los ganadores de cuotas masivas, los restantes competidores resultaban completamente marginales en el mercado. Así lo atestiguan los cierres de canales por quiebra económica sucedidos entre 2012 y 2014 y el proceso creciente de arriendos, subarriendos y franquicias de canales TDT por las *majors* estadounidenses.

INGRESOS POR PUBLICIDAD 2014		
Grupos	Millones euros	Porcentaje Cuota
Mediaset	836	44,2
Atresmedia	784	41,5
Total TV nacional en abierto	1.701,1	90
Total TV autonómicas	128,7	6,8
Total TV local	1,3	0,1
Total canales pago	59,3	3,1

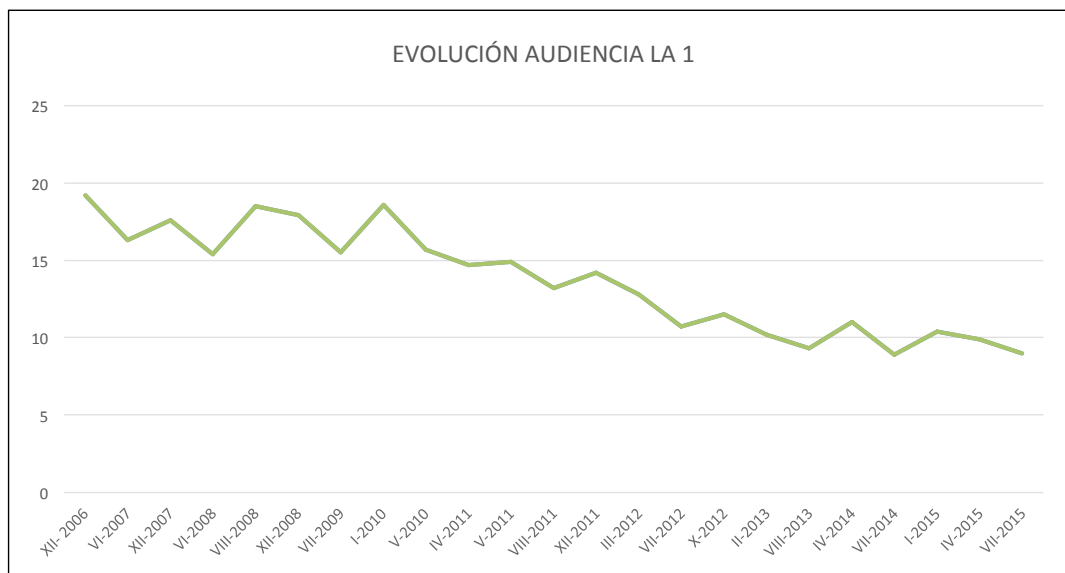
Fuente: Infoadex

De esta forma, el panorama de las cadenas privadas en el tiempo transcurrido de mandato del Partido Popular está marcado por la consolidación de un duopolio casi perfecto. Habiendo absorbido buena parte del mercado publicitario que antes correspondía a TVE, los dos grandes grupos televisivos privados han conseguido en buena medida, pese a la crisis del mercado publicitario, mantener unos beneficios netos notables: 313 ME en 2010, 217 ME en 2011; 50,26 en 2013 y 106,23 ME en 2014. (CNMV: Memorias y balances empresariales).

En contraste con ese avance de la concentración comercial, se acentúa evidentemente la necesidad de un servicio público con peso social que equilibre el sistema audiovisual español. Sin embargo, el servicio público ha retrocedido desde 2010 en todos los parámetros claves del modelo social europeo: independencia, estabilidad, participación y responsabilidad.

Tales exigencias, recogidas e incluso desarrolladas con detalle en el [Informe sobre la reforma de los medios de titularidad pública de 2005](#) y que se mantienen vigentes formalmente en las actuales leyes y normas que regulan el funcionamiento de la Corporación RTVE, se han visto deterioradas profundamente por las medidas legislativas adoptadas en la segunda legislatura del Gobierno socialista (2009-2010) y especialmente por la contrarreforma llevada a cabo por el Gobierno del PP en 2012 (ver Bustamante, 2013; Llorens, Luzón y Grau, 2012)<sup>14</sup>.

Más allá de toda interpretación, las audiencias españolas han castigado masivamente ese nuevo modelo, empujando a La 1 y al grupo entero CRTVE a una tercera posición de audiencias (18,9 % frente al 28,1 % de Mediaset y el 25,8 % de Antena 3 en 2012; 16,7 % en 2014 frente al 30,7 % de Mediaset y un 27,7 % de Atresmedia), con pérdida sistemática asimismo de su liderazgo en informativos, en beneficio de los dos grupos privados dominantes. La 1 fue tercera en informativos de lunes a domingo, de sobremesa y noche, con un 12,6 % de *share*, tras Telecinco (14,5 %) y Antena 3 (13,1 %) en 2014, según cifras de Kantar Media.



Fuente: Kantar Media

<sup>14</sup> "RTVE acaba de perder algunos de los mayores avances en viabilidad económica, independencia profesional y buen gobierno que había conseguido entre 2004 y 2010" (Llorens, Luzón y Grau, 2012, pág. 48).



Un nuevo golpe a la capacidad de RTVE para atender a las necesidades estatales del servicio público ha sido llevado a cabo de forma subrepticia en 2015 al reducir la capacidad de la Corporación de dos tercios del múltiple en TDT RGE2 a solo el 50%<sup>15</sup>.



---

<sup>15</sup> El Real Decreto 805/2014 (B.O.E. del 24-9) asignaba a la Corporación el múltiple digital de cobertura estatal RGE1 y dos tercios del RGE2. Un año más tarde (Orden IET/677/2015, BOE del 18 de abril,), RTVE renuncia a parte de ese múltiple haciendo dudosa la emisión en HD de alguno de sus canales.

### 3.- RENTABILIDAD SOCIAL

La lógica del servicio público europeo está presidida por la idea de rentabilidad social, que predomina ampliamente por encima de toda rentabilidad económica directa. Esa rentabilidad social se declina en términos democráticos (pluralismo ideológico y participación democrática), de accesibilidad plena a los servicios audiovisuales para las personas con discapacidad; de diversidad cultural (promoción y difusión de cultura de calidad); y de defensa de valores y derechos humanos y sociales, desde la lucha por la igualdad de género y origen racial hasta la expresión y defensa de las minorías y el apoyo informativo y de valores del Estado de Bienestar.

La medición de la rentabilidad social es una práctica consolidada en los principales medios públicos de nuestro entorno europeo y su publicación periódica adquiere una importancia notable en su legitimación, como reflejan incluso documentos internacionales de la UNESCO<sup>16</sup>.

El uso de los indicadores que reflejan el pluralismo político y social se ha convertido ya en una práctica sistemática de los servicios públicos y de las autoridades audiovisuales europeas y han comenzado a practicarse asimismo en algunas regiones españolas con Consejo Audiovisual propio, como Cataluña o Andalucía<sup>17</sup>. La rentabilidad social engloba esos aspectos pero llega mucho más allá y se refleja en un conjunto de indicadores que miden la repercusión del servicio público sobre la ciudadanía.

La rentabilidad social del servicio público se asienta singularmente en aquellos contenidos cuya difusión cumple una importante función en el ámbito de la educación, la salud, la cultura, el deporte, la accesibilidad para las personas con discapacidad, la igualdad de género, el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales y, en general, en las campañas de concienciación ciudadana, cuyo impacto desde el conjunto de la oferta de programas va mucho más allá de las campañas institucionales planificadas.

El servicio público también cumple un papel relevante en términos de innovación cultural y creativa (incluyendo el desarrollo de nuevos formatos audiovisuales) y adquiere un papel esencial en la alfabetización y acceso a las nuevas tecnologías y redes digitales.

---

<sup>16</sup> Este estudio hace referencia a indicadores de calidad de las emisoras públicas y destaca que : “Por tratarse de instituciones mediáticas destinadas a formar e informar a la ciudadanía en nombre de los valores democráticos, sobre la base de los derechos humanos y con financiación pública, las emisoras públicas están naturalmente obligadas a rendir cuentas. Por tal motivo, precisan indicadores, pues solamente mediante indicadores se puede presentar una rendición de cuentas objetiva, que muestre si hubo mejoras o retrasos, sobre bases racionales de comparación, en el desempeño de los servicios prestados y su gestión”. En resumen, cuando no hay indicadores, no hay gestión transparente ni democracia en las emisoras públicas. Este documento define hasta 188 indicadores de rentabilidad social. UNESCO, 2012 “Indicadores de calidad de las emisoras públicas - Evaluación contemporánea”. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216616S.pdf> [Consultado 1 junio 2015]

<sup>17</sup> El Consell Audiovisual de Catalunya elabora periódicamente un “*Informe sobre l’observança del pluralisme polític a la Televisió i a la Ràdio*”. En Andalucía, el pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía aprobó el 17-12-2014 un documento titulado “Indicadores y metodología para evaluar la imparcialidad informativa de los medios audiovisuales de titularidad pública.

Sin embargo, la ciudadanía española no ha dispuesto, hasta ahora, de unos medios comprometidos con la idea de una comunicación de “interés social”. Y estos han carecido de toda valoración de impacto social en este sentido así como, en último término, de su cuantificación económica como inversión en capital social.

El Informe del Consejo para la Reforma planteaba ya en 2005 indicadores de control para medir el pluralismo y la diversidad (ICR 2005, págs. 85-87). Pero la única aplicación práctica, muy limitada, fue la puesta en marcha por RTVE de un proyecto piloto en abril de 2013, en el cual un consultor monitorizó durante una semana todos los espacios informativos de La 1, La 2 y el canal 24 Horas, con el fin de identificar los contenidos que se pueden considerar de interés social, como prevención de la salud, de la obesidad infantil, del cáncer, lucha contra el acoso escolar, la violencia de género o los accidentes de tráfico. Esos mensajes de alcance social se tradujeron a lo que se llaman en publicidad GRPs<sup>18</sup> y se les aplicó el denominado “índice de rentabilidad social”.

La conclusión de este proyecto piloto fue que TVE puede llegar a emitir, solamente en espacios informativos, 650 horas al año de mensajes con contenidos sociales, que contienen 52.800 GRP y que tienen una traducción cercana a los 104 millones de euros en términos publicitarios<sup>19</sup>.



---

<sup>18</sup> Los GPRs (Gross Rating Point) es un indicador que permite medir la presión publicitaria que se ejerce sobre el público objetivo de la campaña durante un periodo de tiempo determinado.

<sup>19</sup> Comparecencia del Presidente CRTVE, Leopoldo González Echenique en la Comisión Mixta de Control parlamentaria el 26 de junio de 2013. D.S. nº 69.

## **RENTABILIDAD SOCIAL**

### **PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Proponemos la elaboración por el Consejo Audiovisual, en el plazo de seis meses desde su constitución, de un conjunto de indicadores de rentabilidad social como sistema de medición sistemática elaborado por una comisión independiente de expertos. Ese elenco de indicadores será completado y cuantificado periódicamente, cada seis meses, por el Consejo de Administración, aprobado por el Consejo Social y controlado en su aplicación por el Consejo del Audiovisual, que tendrá la obligación de hacer públicos los resultados de ese procedimiento en su sitio Web.
- Un apartado esencial de estos indicadores deberá medir periódicamente la independencia y pluralismo de los contenidos informativos, tanto en términos políticos como de pluralismo social. Indicadores de este sistema pueden ser: pluralidad social y política, variedad, grado de contenidos alternativos, innovación o presencia de contenidos con proyección social, atención a las minorías, igualdad de género, diásporas de inmigrantes, religiones, accesibilidad para personas con discapacidad, etc.
- Otro capítulo básico del informe que resulte de aplicar los indicadores, deberá estar dedicado a la medición de la diversidad cultural reflejada en las programaciones del servicio público, siguiendo las indicaciones y recomendaciones realizadas por la UNESCO en los últimos años: diversidad ofertada, pero también protagonizada en los contenidos; diversidad en el acceso, tanto en el consumo lineal como el consumo a la carta.
- La publicidad institucional emitida especialmente en apoyo del Estado de bienestar, de los derechos ciudadanos, del apoyo a las minorías y por la igualdad, debe ser contabilizada en términos económicos como parte indiscutible de esa rentabilidad social.
- Estas mismas previsiones deben aplicarse estrictamente en el ámbito de la radiodifusión autonómica.

## **II. CONTRATO CON LA CIUDADANIA: MISIONES DEL SERVICIO PÚBLICO**



## **1.- COMPROMISO CON LOS CIUDADANOS**

A pesar de las previsiones constitucionales sobre la regulación de los medios públicos y de las sucesivas legislaciones, el servicio público ha carecido históricamente en España -incluyendo la definición más precisa de la ley de reforma de 2006- de una concreción de las misiones del servicio público en contenidos y programaciones, en producciones propias y ajenas, y en cuanto a la participación ciudadana en su oferta y en sus programas.

El servicio público debe estar al servicio de los ciudadanos y de sus asociaciones civiles, de las mayorías y de las minorías, y sus contenidos deben atender directamente a sus demandas y necesidades informativas, culturales y educativas, de ficción y entretenimiento, garantizando de forma universal y gratuita una programación de calidad.

El Parlamento es el garante máximo de este compromiso que debe ser controlado y refrendado permanentemente, más allá y por encima de los partidos políticos que sólo son su instrumento de representación.

Pero la participación de la sociedad civil, hoy perfectamente viable a través de las nuevas redes, debe ser una vía sistemática para probar y decidir los contenidos y servicios que demandan en cada tiempo los ciudadanos, distanciándose así de toda tentación de despotismo o paternalismo ilustrado.

Por ello en el conjunto de este informe se proponen, además de cambios en los existentes, una serie de novedosos mecanismos de participación directa de los ciudadanos que se concretan en un Consejo Social, una plataforma denominada "Ciudadanos por el servicio público de RTV" y un mecanismo de intervención denominado "Acción Directa Ciudadana".



## 2.- MANDATO-MARCO Y CONTRATO-PROGRAMA

La Ley 17/2006, de la radio y la televisión de titularidad estatal, contempla la obligación de suscribir con el Estado un mandato marco con una vigencia de 9 años en el que se concretarán los objetivos generales de la función de servicio público que tiene encomendados la Corporación. Los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron este mandato-marco para concretar los objetivos generales y líneas estratégicas del servicio público esencial de la Corporación RTVE<sup>20</sup>. Pero el mandato marco, a escaso tiempo ya de su vencimiento, no puede concretar las misiones del servicio público de forma cuantificada y verificable, por lo que resulta difícil de controlar el cumplimiento.

La ley de reforma de 2006, la LGA de 2010, y el propio mandato marco exigían la aprobación de un contrato programa cada tres años, que debía ser aprobado por el Parlamento, con catálogos precisos de las funciones de servicio público. Estos contratos debían incorporar indicadores de seguimiento cuantitativos y cualitativos, controlados por la Comisión de control parlamentario, y por la autoridad audiovisual independiente; pero el contrato-programa nunca ha sido formalizado ni con el Gobierno ni con el Parlamento, pese a los plazos legales perentorios insertados en la ley de reforma de 2006 y en la LGA de 2010 (180 días en este último caso “en plazo máximo improrrogable”, art. 41).

En ausencia de tal instrumento legal, se ha continuado considerando oficialmente que toda la actividad de RTVE es de servicio público, como muestran los informes últimos de RTVE sobre el cumplimiento del servicio público, en donde se incluyen los programas y contenidos más dispares, sin cuantificación alguna<sup>21</sup>. El anuncio de la CNMC en 2015 de evaluar el cumplimiento del servicio público de RTVE en el ejercicio anterior, sin referencia posible a un contrato programa inédito, y su externalización de este servicio al no contar con medios propios, sólo ejemplifica la inadecuación de esta comisión gubernamentalizada y mercantil a las funciones que le han sido atribuidos en el sector audiovisual<sup>22</sup>.

En cuanto a las RTV.AA, el panorama es caótico, ya que aunque la LGA de 2010 exigía también mandatos marco y contratos programa para estas entidades (art. 41), según análisis recientes sólo tres entes públicos contaban con mandatos-marco en 2011 y cuatro habían firmado contratos-programa alguna vez, la mitad de los cuales ya estaban caducados en ese período (Fernández Alonso y Fernández Viso, 2011). Muy pocas de estas entidades han llenado esa laguna desde entonces, como RTVA

---

<sup>20</sup> B.O.E. 30 junio 2008.

<sup>21</sup> De esta forma, en la memorias de RTVE, se destacaba en materia de programas culturales de la primera cadena “la amplia cobertura de los encierros de San Fermín” (pág. 20), y en la 2 se resalta el estreno de *realities* gastronómicos como “Master Chef”, patrocinado por “su interés cultural”. La concepción oficial del servicio público se abría además a los abundantes programas para empleo y emprendedores que han poblado la programación desde 2012, y de RTVE Internacional se resalta su apoyo sistemático a la “marca España”. (RTVE. Memoria sobre el cumplimiento de las funciones de servicio público y la responsabilidad social corporativa. RTVE. Informe de progreso. Pacto Mundial ONU. 2013)

<sup>22</sup> La CNMC concedió en 2015, con una remuneración de 1,5 ME para dos años, esta labor de evaluación del servicio público de RTVE a *Kantar Media*, filial de la multinacional publicitaria WPP.

<http://ecoteuve.eleconomista.es/informativos/noticias/6577888/03/15/La-CNMC-vigilara-la-imparcialidad-y-el-rigor-de-los-telediarios-de-TVE.html>

en 2012. Además, y al amparo de la reforma de la LGA de 2010, se han permitido procesos de externalización abusivos de las RTV.AA. que alcanzan en ocasiones a la información, misión esencial del servicio público, e incluso a la gestión completa de la radiodifusión pública, desnaturalizando completamente su legitimidad y sus misiones sociales.





## **MANDATO MARCO**

### **PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- El compromiso del servicio público con los ciudadanos debe fijarse a medio plazo en un Mandato Marco por nueve años, negociado por la Corporación con el Parlamento (Comisión de control parlamentario) y aprobado por este con valor de ley (ICR, 2005, apartado 3.2.3.; Ley 17/2006, art. 4)
- La concreción de los compromisos del servicio público a corto plazo debe concretarse en un Contrato-programa cada tres años, negociado con el Gobierno, aprobado en el Parlamento, con compromisos cuantificados por géneros y formatos, horarios y audiencias, de producción propia e independiente. Este acuerdo, plasmado en un instrumento legal, contendrá asimismo compromisos trienales de financiación del coste neto de las misiones del servicio público (ICR, 2005, apdo. 3.2.3; Ley 17/2006, art. 4).
- Ambos instrumentos legales deben estar dispuestos en el plazo de seis meses a contar desde el inicio de la próxima legislatura.
- Semestralmente, la Corporación presentará un informe sobre el cumplimiento de la misión de servicio público para su aprobación por la Comisión de control parlamentario. El informe irá acompañado por sendos dictámenes del Consejo Social y del Consejo Audiovisual.
- Reformas similares deben exigirse para las radiotelevisiones autonómicas, y trasladarse a sus legislaciones regionales, como condiciones mínimas obligatorias para legitimar su naturaleza de servicios públicos en Europa, y justificar la financiación de sus costes netos que solo a partir de ahí pueden evaluarse.
- En particular, la reforma realizada en 2012 del articulado de la LGA<sup>23</sup> debe ser revertida íntegramente, impidiendo la externalización de la gestión del servicio público y de sus contenidos estratégicos, especialmente de la información, y anulando las concesiones a empresas privadas que se hayan realizado en ese sentido.

---

<sup>23</sup> Ley 6/2012, que modificó la LGCA.

### 3.- CONTENIDOS DEL SERVICIO PÚBLICO RTVE

En el actual marco normativo español puede distinguirse entre una programación general que deben prestar todos los operadores, públicos y privados, y una programación de servicio público a la que sólo están obligados los operadores públicos. La “programación básica” se delimita principalmente por la vía de establecer limitaciones a los prestadores del servicio. En cambio, la programación de servicio público viene definida por mandatos genéricos a los operadores públicos, que se concretan en principios también muy amplios que deben regir la programación y en unas obligaciones de programación más concretas.

En resumen, el público tiene derecho, por un lado, a una programación básica regulada para que no caiga en excesos, no vulnere derechos y colabore (a través de las cuotas de producción) a la cohesión social y, por otro, a una programación de servicio público concebida para satisfacer las necesidades democráticas, sociales y culturales en términos todavía muy genéricos.” (Díaz Arias, 2012 p. 69). No olvidemos que la Ley General de la Comunicación Audiovisual establece unas obligaciones muy generales para todos los operadores públicos.

Para la Corporación RTVE estas obligaciones programáticas están establecidas por la Ley 17/2006, la Ley 18/2009, el Mandato Marco de 2007 y normas internas como las Directrices Básicas de Programación, el Estatuto de Información y el Libro de Estilo.

Encontramos, por un lado, las funciones y finalidades generales del servicio derivadas de la Ley 17/2006 (37 mandatos), reiterados luego por el Mandato Marco en principios generales y de programación (47 obligaciones) y 67 obligaciones más concretas, que pueden considerarse las líneas estratégicas del servicio (Díaz Arias, 2012, p. 74).

La concepción general de los contenidos y programas que se desprende de este marco normativo es la siguiente:

- Conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de públicos destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura y entretenimiento (art. 2.1 Ley 17/2006)
- Posición destacada en el sector audiovisual que garantice la suficiente presencia en la sociedad (art. 7.1 Mandato Marco).
- Contenidos de calidad en todos los géneros, que sirvan de referencia al conjunto de los medios audiovisuales españoles (art. 21 Mandato Marco).
- Programación proactiva al servicio de las necesidades sociales que atienda a la infancia y juventud y a la tercera edad; promotora del deporte de base y femenino, la integración de las minorías e inmigrantes, de la seguridad vial, los derechos de los consumidores, etc. (art. 21.2 Mandato Marco).
- Contenidos adecuados para aumentar la audiencia entre los 14 y los 45 años (arts. 29 y 30 Mandato Marco).

- Contenidos de proximidad mediante desconexiones territoriales (Mandato Marco art. 33 b)
- Cobertura internacional de la oferta de radio y televisión en las áreas más pobladas de todos los continentes (Mandato Marco art. 33 c).

En definitiva, contenidos generales y específicos, que atiendan a necesidades generales de información, formación y entretenimiento de las mayorías, pero también a necesidades específicas de capas de población y que en general adoptan una función promotora de los derechos, el desarrollo personal y colectivo. Esta concepción es perfectamente válida, si bien las obligaciones derivadas no han recibido la financiación adecuada, que debería haberse concretado en el Contrato Programa.

Este modelo es, no obstante, propio de un servicio público de la radio televisión donde los contenidos en línea son concebidos como un canal de distribución más. Hasta ahora, el servicio público no tenía más remedio que volcarse en programas destinados a públicos generales, intentando cubrir necesidades específicas a través de programas minoritarios cuando no marginales. Ahora puede también atender necesidades específicas y personalizar los contenidos, pero para ello requiere recursos específicos. Se propone, así, una redefinición estratégica de los contenidos del servicio público.



## CONTENIDOS PREFERENTES DEL SERVICIO PÚBLICO PROPUESTAS DE TELEDETODOS

- Se hace indispensable la creación de sinergias entre las diferentes plataformas. Sin abandonar la producción de contenidos para los canales tradicionales, la capacidad de producción de TVE y RNE debe ponerse al servicio de la creación de nuevos contenidos para plataformas interactivas, pero en sinergia con la programación tradicional.
- Toda la programación debe ser pensada en términos del consumo lineal y no lineal<sup>24</sup> y de televisión y radio social. Toda la programación y contenidos deberían estar disponibles en las plataformas interactivas.
- Debe vigilarse que la apertura de los contenidos no redunde en una explotación comercial por terceros, o en su caso, llegarse a acuerdos con estas empresas, siempre que garanticen el principio de rentabilidad social.
- Participación y comunidad. La interactividad y la participación del público deben ser valores desarrollados transversalmente, tanto en la programación lineal como en las plataformas interactivas. Todos los contenidos deben estar pensados para crear comunidades. La participación en redes sociales y la incorporación de los contenidos creados por el público exige nuevas normas en Códigos Deontológicos y Libros de Estilo.
- Personalización. El tratamiento de datos recogidos en las plataformas interactivas debe aplicarse a una mejor determinación de las necesidades del público y a permitir la plena personalización de los contenidos. Ello requiere la creación de una *cuenta de usuario*, lo que sería una oportunidad para ofrecer la adhesión a la plataforma “Ciudadanos por el Servicio Público”, que daría derecho a acceder a contenidos especiales, invitación a programas, debates etc., además de derecho a participar en la elección del Consejo Social.
- El tratamiento de datos se realizará con respeto a los derechos de los usuarios y sin ninguna ulterior explotación comercial. Todos los contenidos y servicios deben ser personalizables y permitir al usuario su consumo en distintas plataformas en cualquier tiempo, lugar y dispositivo.

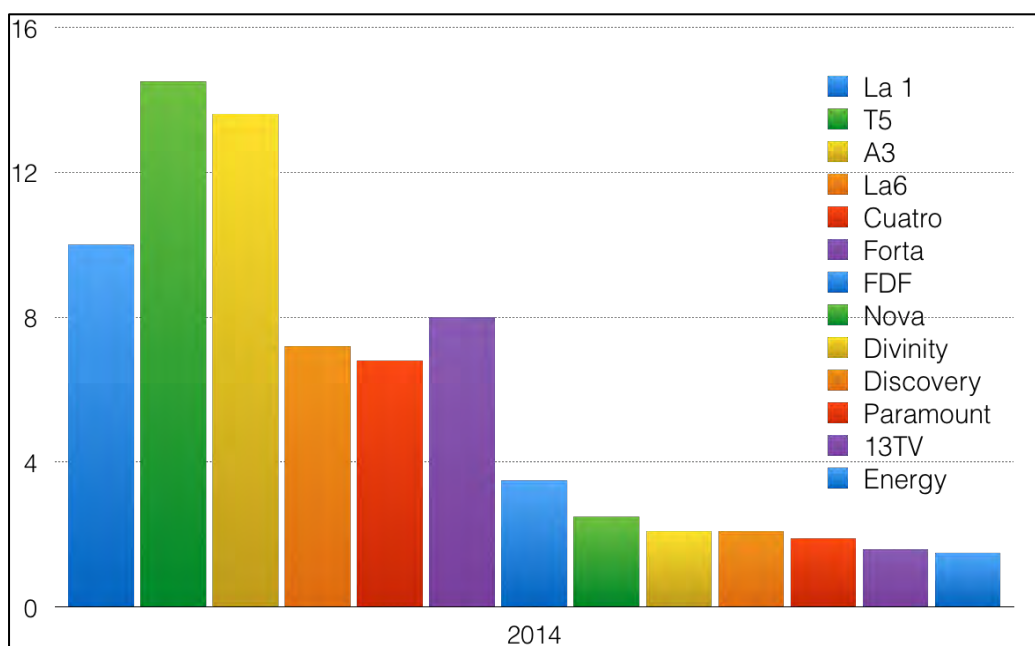
<sup>24</sup> Entendemos por consumo lineal aquel en el que el usuario no le queda otro remedio que consumir (ver) aquello que se emite en los canales disponibles en abierto, frente al no lineal consumo no lineal en el que el espectador elige. Puede verse una explicación de esta evolución en la presentación de Sergi Alsina de 27-XI-2014 [Consultado 1-julio 2015]:

[https://www.cellnextelecom.com/content/uploads/2015/04/AbertisTelecom\\_LaNuevaTV\\_vff.pdf](https://www.cellnextelecom.com/content/uploads/2015/04/AbertisTelecom_LaNuevaTV_vff.pdf)

## A.- LOS CONTENIDOS EN TELEVISIÓN ESPAÑOLA

En los últimos años, TVE ha perdido el liderazgo de la audiencia. Esto no sería grave si fuera un hecho circunscrito puramente a La 1 y al horario de máxima audiencia, pues la televisión pública no debe conquistar la audiencia a cualquier precio, tanto en lo que se refiere a costes, como al uso de recursos que recurren al morbo o el sensacionalismo. Ciertamente es que la fragmentación de las audiencias afecta a todos los operadores, pero en el caso de TVE es más acusada. La caída se ha producido en todos los horarios y en todos los canales del grupo.

Los datos oficiales al cierre del 31 de diciembre de 2014, recopilados por Barlovento en base a cifras de Kantar Media, indican que La 1 y las cadenas autonómicas han sido los grandes perjudicados al registrar sus mínimos históricos en un año en que nuevamente Telecinco ha vuelto a ganar con un 14,5%, seguida de Antena 3 con un 13,6%. La Sexta consiguió su máximo histórico con un 7,2% mientras que Cuatro se quedó en el 6,8%.



Año 2014. Fuente: Fórmula TV

Por grupos empresariales el liderazgo fue para Mediaset España, que alcanzó el 30,7% de cuota aumentando en 1,7 puntos su resultado del año 2013. Atresmedia se quedó en el 27,7% - ya que ha tenido un mayor impacto por el cierre de canales-, mientras que la CRTVE consiguió un 16,7%. Unidad Editorial llegó al 3,6% y Vocento al 3,5%.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> <http://www.formulatv.com/audiencias/ver/historico/>

Los recortes en la producción, las limitaciones en adquisiciones deportivas y cinematográficas (establecidas por la Ley 8/2009) y la insistencia en programas y formatos pensados para épocas pasadas han determinado que TVE deje de ser referencia y, lo más grave, ha perdido el liderazgo de los programas informativos, un hecho en el que sin duda han pesado las malas prácticas y la manipulación informativa.



## **CONTENIDOS DE TVE**

### **PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- La 1. Se mantendrá como cadena generalista. Su programación se estructurará en torno a la información y el entretenimiento. Se recuperarán espacios informativos en horarios de máxima audiencia, tanto de los géneros de opinión como de programas de reportajes y contenidos de investigación.
- En entretenimiento se invertirá en nuevos formatos de producción propia.
- Se apostará especialmente por la ficción y el cine nacional y europeo. La 1 debería ser también el canal para los grandes acontecimientos deportivos, especialmente actuaciones de selecciones nacionales de deportes mayoritarios y Juegos Olímpicos. Mantendría las desconexiones regionales.
- Integración de la producción. Manteniendo la autonomía de TVE, RNE y servicios interactivos, parece aconsejable la creación de grandes unidades integradas de producción (Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología, Entretenimiento, Ficción, Cinematográficos e Informativos, Contenidos Sociales), de las que irradiarán contenidos para todas las plataformas.
- Singularmente, se propone impulsar y fomentar contenidos de ciencia y tecnología, a través de espacios específicos y de forma transversal, tanto en los informativos como en los servicios interactivos. Estos contenidos en la Radiotelevisión pública deben facilitar el acceso universal a las nuevas corrientes y tendencias sociales y servir como motor del cambio en la era digital.
- La 2. Mantendrá su carácter de cadena cultural. Como hasta ahora, su programación atenderá el cine independiente nacional y extranjero, los documentales, programas informativos y culturales de producción propia.
- Como novedad, La 2 debe ser el canal para ensayar nuevos formatos y dirigir una programación específica al público más joven, recuperando también una programación musical que no esté dominada por los intereses de las grandes discográficas. Dejaría de ser un canal con desconexiones regionales.
- Nuevo canal estatal-autonómico. Se propone la creación de un canal nacional con desconexiones territoriales, fruto de la integración en RTVE de los canales autonómicos de las Comunidades que así lo decidan. Las desconexiones cubrirían todos los programas informativos (emitidos sin competencia con La 1) y parte de la programación de mañana y tarde. En cambio, la programación de máxima audiencia tendría carácter estatal y se produciría específicamente para este canal, con la participación productiva y financiera de las respectivas comunidades, conforme a sus acuerdos de integración o cooperación.

- Canal 24 Horas. La función de actualización informativa ha perdido relevancia ante la permanente afluencia de titulares a todo tipo de dispositivos. Manteniendo los boletines horarios como referencia, la programación de este canal tiene que nutrirse de espacios informativos especializados que no se limiten a simples magazines de tertulia, sino que aporten contenidos de elaboración propia. Deben revitalizarse las transmisiones de acontecimientos en directo de todo tipo, demasiado centradas hasta ahora en los eventos institucionales y políticos, y evitar la difusión de programas de archivo sin contextualización.
- Teledeporte. Se dedicará sobre todo al deporte minoritario, y a los mayoritarios en la medida en que se alcancen acuerdos de cooperación con las respectivas federaciones deportivas. Se debe renunciar a la puja sobre los grandes derechos deportivos, con unos precios desmesurados que los orientan cada vez más hacia canales de pago.
- Clan. Se deben potenciar los contenidos educativos, romper la dependencia casi absoluta de los grandes estudios y apostar por la producción nacional de animación.
- Canal Internacional. TVE debe concentrar todos sus recursos y sus mejores programas en la oferta de un canal internacional generalista, a base de la programación del resto de canales nacionales, sin desfases temporales, sin exceso de programas de archivo y con programación diferenciada para cada región pero con especial atención hacia Iberoamérica. Todo ello conforme a los horarios de emisión y teniendo en cuenta las posibilidades técnicas y los derechos contractuales. Se deberían captar y buscar patrocinios específicos por áreas geográficas para estas emisiones.
- Al menos La 1, La 2 y Teledeporte deben emitirse en HD.
- El conjunto de la programación de TVE debe resultar accesible para las personas con discapacidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 26/2011 y el Real Decreto Legislativo 1/2013, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.



## B.- CONTENIDOS EN RADIO NACIONAL DE ESPAÑA

En España, la radio, el más versátil y social de los medios de masas, se ha empobrecido expresivamente y sus audiencias han envejecido. El panorama radiofónico está dominado, de un lado, por emisoras musicales de radio fórmula y, por otro, por cadenas generalistas que practican una radio conversacional a base de grandes magazines que monopolizan la parrilla. Hoy en día el radioyente tiene dos alternativas: o la música comercial o la conversación sin fin. No existen contenidos especializados ni explotación expresiva de la música y el sonido. La generación del transistor envejece y la programación radiofónica se reproduce clónicamente temporada tras temporada. Mientras, muchos jóvenes no escuchan ya siquiera la radio fórmula, sustituida por una radio musical a la medida (*modelo Spotify*).

En el caso de RNE, hace mucho que se perdió la batalla de las audiencias como consecuencia de cambios erráticos en los conductores de los grandes magazines y en los formatos de sus diversas emisoras. Además, la falta de independencia informativa, ha mermado, aunque en menor grado que en TVE, su credibilidad y prestigio.

Y sin embargo, el servicio público ha mantenido sus cadenas especializadas (informativa, música clásica y música independiente, radio en catalán) sin ofertas competitivas en la radio privada. Además, enterrados a horas insospechadas en la parrilla existen interesantes programas que pasan casi completamente desapercibidos en las ondas. En cualquier caso, RNE es la única cadena española con la capacidad de producir contenidos diversos y de calidad en el terreno de la cultura, la información y el entretenimiento.

Simultáneamente hay que considerar que en varios países europeos se está trabajando ya para la transición plena a la radio digital (DAB). El Ministro de Cultura de Noruega ha anunciado que el apagón de la radio FM comenzará el 11 de enero de 2017, fecha en la cual se iniciará el principio del fin de las emisiones de radio FM tradicionales. La nueva tecnología permite más canales y teóricamente más diversidad en el contenido. Dinamarca, Suecia y Suiza también tienen sus planes muy adelantados.



## **RADIO NACIONAL DE ESPAÑA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Manteniendo sus canales actuales, RNE tiene que jugar un importante papel en la regeneración del servicio público audiovisual y progresar en su conversión hacia un servicio público multimedia.
- RNE debe dejar de ser considerada “la hermana pobre de la Corporación”. Para recuperar su incidencia y su credibilidad social debe dotarse de recursos económicos proporcionales a su índice de rentabilidad social. No parece de recibo que los servicios informativos ni siquiera dispongan en la actualidad de un sistema modernizado para la emisión de directos y que sus profesionales deban recurrir en ocasiones al arcaico sistema de las crónicas telefónicas con sus propios medios.
- Su programación convencional debería ser menos rígida, con bloques más cortos y mayor diversidad de programas. La participación ciudadana no puede hacerse exclusivamente a través de llamadas telefónicas, sino convocando grandes debates simultáneamente en las ondas y en las redes sociales sobre las grandes cuestiones de actualidad.
- Debe potenciarse la producción de contenidos especializados con difusión multiplataforma, pero buscando crear comunidades en torno a esos contenidos específicos. Y debe buscar la convergencia con TVE y los servicios interactivos, mediante el aprovechamiento de recursos compartidos. Se trata de evitar duplicidades sin que ello desemboque en la utilización indiscriminada de sus profesionales como *“trabajadores orquesta”*.
- Debe reforzarse la dimensión de servicio comunitario. Retomar la programación local de lo que hoy son unidades informativas cerradas. Mantener la onda corta dirigida a marinos, expatriados y estudiantes de español en zonas remotas donde es imposible el acceso a Internet.
- RNE debe liderar la innovación radiofónica con contenidos dramáticos, informativos, documentales, educativos o de entretenimiento prestando especial atención a la función expresiva del sonido.
- RNE, junto con el Instituto RTVE y la UER, debe seguir trabajando en la tecnología DAB y estudiando la implantación en varios países europeos con el fin de liderar la transición a esta tecnología en el futuro. Mientras tanto, se debe mantener la apuesta por la calidad y limpieza de la señal, denunciando y vigilando las emisiones que interfieren y malogran la recepción de sus emisiones.
- RNE debe crear contenidos sonoros dirigidos a la infancia a través de una aplicación específica para dispositivos móviles.

## C.- CONTENIDOS EN SERVICIOS INTERACTIVOS

Tanto al desarrollar la concepción del servicio público multimedia como en la redefinición estratégica de los contenidos realizada al comienzo de este apartado ya se han desarrollado las líneas generales de los servicios interactivos, vitales para el desarrollo del servicio público de comunicación de ámbito estatal. A continuación se recogen algunas propuestas concretas sobre su oferta.

### SERVICIOS INTERACTIVOS

#### PROPUESTAS DE TELEDETODOS

- Diferenciar más nítidamente un portal informativo distinto del portal general de entrada. Reforzar la creación de contenidos informativos específicos provenientes de RNE y TVE. Desarrollar nuevos formatos informativos destinados a nuevas plataformas, especialmente dispositivos móviles.
- Continuar desarrollando el acceso en línea al archivo histórico de TVE en su Televisión a la Carta, invirtiendo en la digitalización y descripción de sus fondos documentales y estructurar esa Televisión a la Carta en áreas temáticas donde se reúna la producción actual y la histórica, como se ha hecho en “Somos Documentales”.
- Mantener en *streaming* todos los canales lineales y crear otros nuevos, según el modelo del canal de transmisiones en directo ya existente, empaquetando contenidos dirigidos a segmentos específicos de población, como jóvenes y tercera edad. Estos nuevos canales podrían explorar fórmulas de patrocinio.
- Crear sinergias de los servicios digitales con la programación convencional, no sólo en la difusión de sus contenidos, sino creando espacios de interacción o foros de debate paralelos a la emisión de determinados espacios.
- Crear canales específicos para los operadores de IPTV de pago mediante acuerdo económico con los mismos, aunque siempre respetando el estreno de los contenidos en abierto y de acceso universal.
- Unificar el estilo de las distintas páginas Webs que conforman los diferentes espacios y programas. Mejorar la accesibilidad de los usuarios con un criterio de navegación amable, coherente y uniforme.

#### 4.- DERECHO DE ACCESO Y PARTICIPACIÓN SISTEMÁTICA

El derecho de acceso, incuestionablemente obligado por la Constitución de 1978 (art. 20.4), está recogido en la ley de la Radio y la Televisión 2006, en la que se reconoce a los grupos sociales y políticos significativos la facultad de utilizar los medios de comunicación de titularidad pública para transmitir y difundir sus ideas al conjunto de la sociedad, ya sea de forma indirecta -garantizando el pluralismo social, que debe estar presente en toda la programación a través de las personas y organizaciones que expresen esa diversidad-, como de forma directa con espacios en los que los propios colectivos sociales representativos definen y organizan de forma autónoma el formato de sus contenidos.

Este derecho ha sido desarrollado en efecto por un [reglamento del Consejo de Administración de la CRTVE](#)<sup>26</sup>, pero su insuficiente y restrictivo concepto del derecho de acceso lo ha convertido después en una vía burocrática e irrelevante, con convocatorias semestrales y programación marginal<sup>27</sup>. En ausencia de un marco que regule y desarrolle esta facultad presencial, se deja al arbitrio de responsables individuales la aparición o no de determinados grupos en espacios con identidad propia.

Los actuales órganos de reclamación ciudadana como el Defensor del espectador y el oyente reciben innumerables quejas, sin que se produzcan cambios o rectificaciones de relevancia ni proporcionales a la magnitud de las reclamaciones.

Es preciso señalar asimismo que el derecho de acceso está reconocido en la Constitución para todos los medios públicos, de forma que su aplicación efectiva en nuestras propuestas debe ser entendida a todas sus escalas, incluyendo las desconexiones regionales de RTVE, y las radiotelevisiones autonómicas y municipales.



---

<sup>26</sup> El Reglamento del Derecho de Acceso vigente fue aprobado por el Consejo de Administración en su sesión del 26 de junio de 2007, con carácter "provisional" hasta la creación del Consejo Audiovisual, y establece convocatorias cada seis meses, con plazos de quince días para presentar las solicitudes, excluyendo de entrada a las entidades que hayan participado en la convocatoria anterior. Además de estas insólitas condiciones, las denegaciones solo pueden ser recurridas ante el propio Consejo de Administración de RTVE, "oído el Consejo Asesor". <http://www.rtve.es/contenidos/acceso/reglamento.pdf>

<sup>27</sup> La Corporación RTVE puso en marcha el derecho desde el 1 de enero de 2009, y se incluyó un procedimiento de reclamaciones, dirigidas al director de TVE o RNE.

## **DERECHO DE ACCESO**

### **PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- El derecho de acceso es un mandato constitucional ineludible, y debe ser ejercido “de manera global en el conjunto de la programación” y “de manera directa en espacios específicos de acceso” en horarios no marginales, con los medios técnicos y profesionales del servicio público. (ICR, 2005, apdo. 3.2.3; Ley 17/2006, art. 28). En ambos sentidos, el derecho de acceso se constituye como un eje esencial de la oferta del servicio público.
- Pero además, la sociedad española vive un proceso de transformación que ha enraizado con un nuevo modo de entender la participación ciudadana en las instituciones, con revitalización de todo tipo de asociaciones y colectivos representativos de la sociedad civil que aportan sus valores y nuevos sistemas de interrelación a diferentes escalas. De forma que hoy el derecho de participación irradia a todas las esferas de la vida pública y debería convertirse en uno de los indicadores y garantes de la calidad democrática en nuestro país. Por ello, el proceso de regeneración en los medios públicos pasa por recuperar la confianza del ciudadano y dar la máxima participación directa a todas las entidades representativas de la sociedad civil.
- En lo que respecta a espacios específicos de acceso, se revisará el reglamento actual para convertirlos en espacios sistemáticos diarios y comprometer su programación en horarios relevantes de audiencia. Será gestionado por un potente departamento de Rentabilidad social y relación con la audiencia -más allá de una figura nominativa como la Defensoría del espectador- bajo la vigilancia permanente del Consejo Social, que actuará asimismo como instancia primera para los recursos presentados. Además, se ejercerá:
  - En los canales generalistas y temáticos y en los servicios interactivos.
  - A escala estatal y territorial: mediante la inscripción previa en los correspondientes registros de entidades representativas (15 por 100 del colectivo representado).
- En lo que respecta al derecho de acceso global de los ciudadanos, se dispondrán mecanismos periódicos y permanentes de consulta a los espectadores y a sus asociaciones civiles: encuestas, audiencias por sectores asociativos, mails, foros, chats, incluso encuentros sectoriales y periódicos con asistencia presencial, al estilo de los encuentros que realiza la BBC.
- En los servicios en línea e interactivos se realizarán además sistemáticamente test de valor público añadido, consulta pública sobre su necesidad y demanda social, sus costes, sus resultados y su valor comparativo con la oferta privada. (LGA, 2010, art. 41.3.).

- El Consejo Social será el corazón de ese derecho de acceso democrático, dedicado a impulsar y controlar permanentemente el ejercicio de esta participación pública sistemática.
- El Área de Rentabilidad Social englobará la Defensoría de la Audiencia, los programas de participación y un registro de “Ciudadanos por el Servicio Público”. Este último se articulará con aquellas personas que se den de alta para tener acceso a foros, chats y otras plataformas de participación y a las que se dará acceso preferente a contenidos especiales. A los ciudadanos inscritos en este registro se les consultará frecuentemente sobre el desarrollo del servicio público a través de encuestas y foros de debate, virtuales o presenciales. Elegirán, además, dos de los miembros del Consejo Social, mediante propuestas y voto electrónico de todos los ciudadanos registrados.
- Una organización similar debe ser desarrollada en las RTV.AA. y en las radiotelevisiones locales municipales de servicio público.
- Igualmente, las desconexiones regionales de RTVE dispondrán de espacios de acceso para las asociaciones civiles representativas a su escala territorial, de forma coordinada con los de las RTVAA.
- Los ciudadanos españoles podrán solicitar el debate público de asuntos relacionados con el cumplimiento de los objetivos de CRTVE. El Consejo Social estudiará las peticiones apoyadas por al menos 10.000 firmas. El Director General responderá en un programa televisado a las cuestiones planteadas y debatirá con tres representantes de los peticionarios. El Consejo Social aprobará un reglamento que regule esta *“acción directa ciudadana”*.

## 5.- EL SERVICIO PÚBLICO EN LA ERA DIGITAL

Numerosos documentos internacionales, especialmente de la Unión Europea, del Consejo de Europa y de la propia UNESCO han apelado a una profunda adaptación del servicio público a la nueva Era Digital, para mantener sus misiones y su peso relativo ante las nuevas demandas y necesidades sociales (Nissen, 2006; Riddinger, 2008; UNESCO, 2006), sin lo cual el servicio público iría perdiendo influencia social hasta su extinción.

En el caso español, desde la reforma de 2006, el ecosistema informativo ha cambiado notablemente, con la extensión de la banda ancha -que facilita el vídeo bajo demanda- y la proliferación de las redes sociales, que han fragmentado el espacio público en una miríada de conversaciones, vehiculadas por unas pocas compañías tecnológicas transnacionales, de óptica exclusivamente comercial.

El consumo lineal no ha muerto, ciertamente, pero la programación tradicional es cada vez más compartida en las redes sociales en lo que se ha dado en llamar *la televisión social*. Además, la televisión conectada a Internet -la televisión híbrida- permite añadir funciones interactivas a la televisión lineal. Los más jóvenes prefieren el consumo personal, y, en general, crece exponencialmente en dispositivos móviles.<sup>28</sup>

Hoy, el análisis de los datos nos permite conocer mejor los deseos y necesidades de la audiencia y personalizar los contenidos. Y tampoco podemos olvidar que una parte no mayoritaria, pero significativa, de lo que antes era audiencia pasiva, se ha convertido en productora de contenidos, a menudo puro *remix* profesional, pero que también aporta expresiones de creatividad personal y de nuevas necesidades sociales nada desdeñables.

Esta evolución ha superado la concreción de la misión de servicio público que la Ley 17/2006 (art. 3.2 n) realiza en estos términos: *fomentar la producción de contenidos audiovisuales europeos y en lenguas originarias españolas y promover la creación digital y multimedia*.

En toda Europa se está produciendo una evolución desde los servicios públicos de radiotelevisión (PSB, *Public System Broadcasting*) a los servicios públicos multimedia (PSM, *Public System Media*).

En cualquier caso, no hay duda de que estos servicios en línea proveen cada vez más de contenidos que sirven al cumplimiento de la misión de servicio público (OFCOM, 2014, p. 4); y la nueva concepción del servicio audiovisual o multimedia público permite crear nuevas formas de vinculación y multiplica las posibilidades de interacción con los ciudadanos<sup>29</sup>.

Hoy, toda una línea de pensamiento e investigación internacional sostiene que el servicio público es el entorno más adecuado para desarrollar un terreno cívico

---

<sup>28</sup> Para conocer mejor esa realidad, en abril de 2015, Kantar Media y Comscore llegaron a un acuerdo para medir estas audiencias cross-media en España. Ver: <http://marketingdirecto.com/actualidad/medios/kantar-media-comscore-mediran-las-audiencias-cross-media-mercado-espanol/> [fecha de consulta 1 agosto 2015]

<sup>29</sup> La BBC ha anunciado recientemente una renovación total de BBC online basada en la personalización de los contenidos, con el proyecto denominado *MyBBC*. Estos contenidos personalizados se podrán consumir en cualquier tiempo, lugar y dispositivo.

común (*civic commons*), en el que los ciudadanos puedan enlazar y compartir sus contenidos, con una selección profesional y fuera de la lógica comercial de Internet (Ramsey, 2013).

Se trata de adaptar las misiones esenciales del servicio público a este nuevo entorno: crear contenidos que promuevan el desarrollo personal, la integración social y territorial e incentiven el talento. Y de servir esos contenidos a todos, en cualquier momento, en cualquier lugar y en cualquier plataforma, fomentando la participación en esa conversación colectiva y promoviendo los temas y debates de interés general.

En definitiva, en un Estado democrático los contenidos multimedia de calidad (de los que dependen cada vez más los derechos a la información, a la cultura y, por tanto a la democracia misma) no pueden ser exclusivamente un servicio comercial, por lo que defendemos que un servicio público digital es posible frente a un “Internet colonizado” (Fuchs, 2014).

En lo que concierne a RTVE, la Corporación no ha iniciado siquiera el camino exigido por la normativa europea para los servicios en línea, ignorando completamente los test de valor añadido público (*public value test*), como garantía de su coherencia con “las necesidades sociales, democráticas y culturales” de cada territorio, y ello pese a que la regulación española lo menciona expresamente (LGA, 2010, art 41,3). Si bien es cierto que, en el contexto de retrocesos que ha supuesto para RTVE la etapa 2012-2015, RTVE Interactivos ha mantenido un buen nivel de aceptación: RTVE a la Carta ha puesto los contenidos actuales e históricos a disposición de todos y el Lab es uno de los centros más importantes de innovación en comunicación multimedia de España, a pesar de los medios muy limitados puestos a su disposición.





## **SERVICIO MULTIMEDIA Y MULTIPLATAFORMA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- El servicio público de radiotelevisión debe jugar un papel esencial en las redes digitales para mantener su peso social en el futuro; para trasponer al mundo en línea las funciones clásicas del servicio público y facilitar el acceso universal a contenidos digitales. Por esa razón acentuamos la obligación de enunciar y desarrollar un auténtico Plan Estratégico para la Era Digital: “oportunidad para una recreación del servicio público en España, para incrementar su cohesión regional y su articulación democrática”. (ICR, 2005, págs. 117-120).
- Pero además, y para adecuar el servicio público al nuevo entorno tecnológico y de usos sociales, el servicio público tiene que proyectarse más allá de los canales tradicionales de radio y televisión a todas las plataformas interactivas presentes y futuras. De este modo, su eficacia y rentabilidad no se medirá ya por las audiencias masivas que pueda congregarse en un determinado momento, sino por el servicio que ofrezca a todos y cada uno de sus usuarios.
- Hay que desarrollar un mandato marco adaptado a las nuevas exigencias y necesidades sociales, con concreción puntual en el contrato programa, valorando y asignando financiación concreta a estos nuevos servicios interactivos. Estos nuevos servicios podrían financiarse parcialmente vía patrocinio, especialmente de empresas tecnológicas que pudieran colaborar en su desarrollo.
- Es preciso incorporar el concepto de participación activa de los ciudadanos en la formulación del Mandato Marco y el Plan Estratégico. La interactividad debe servir para crear una comunidad de espectadores y usuarios comprometidos con los valores del servicio público, “Ciudadanos por el Servicio Público”, con influencia real y directa en la orientación de sus contenidos y servicios.
- Esta proyección de futuro del servicio público exige mantener un potente espacio de I+D+I (investigación, desarrollo, innovación), tanto en nuevos lenguajes y formatos como en nuevas herramientas interactivas que mantengan la relación con la ciudadanía: El IRTVE debe ser reconvertido así en “núcleo estratégico” de la oferta de contenidos multimedia (ICR, 2005, pág. 127), englobando el actual Lab.
- La Corporación, dado su carácter de servicio público, puede coordinarse con empresas tecnológicas en proyectos de interés social con incidencia en la mejora de la vida de los ciudadanos.

- La Dirección de la Corporación, con la intervención del Consejo Social y bajo la supervisión del Consejo Audiovisual, debe promover sistemáticas consultas sobre cada nuevo servicio por todos los medios y soportes posibles (reuniones, encuestas directas y en línea, chats, etc.), destinadas a evaluar la demanda de nuevos servicios y herramientas con objetivos sociales y dinámicas no comerciales, mostrando la relación entre sus costes y su rentabilidad social (valor añadido público diferencial).
- En un nuevo servicio público en red, la Corporación debe interactuar con otros agentes representantes del interés público, como museos, bibliotecas, instituciones culturales, universidades y empresas de comunicación sin ánimo de lucro.
- No debe descartarse la colaboración con pequeñas empresas independientes en surgimiento (*start-ups*) que persiguen la creación de contenidos de interés público.

## 6.- TRANSPARENCIA PÚBLICA

En RTVE, tradicionalmente, la transparencia financiera y de costes ha dejado mucho que desear incluso ante el Parlamento y su Comisión de control del servicio público, habiéndose negado en muchas ocasiones a la oposición cifras y datos de sueldos y contrataciones externas, bajo el pretexto recurrente de que perjudicaban su competencia con otros operadores.

Este hecho, que perjudicaba claramente la capacidad de control democrático de su gestión, ha determinado además que se hayan producido periódicos escándalos de efecto retardado cuando el Tribunal de Cuentas publicaba sus informes sobre la gestión varios años después, generalmente cuando los responsables ya no ocupaban sus puestos, deteriorando más aun la imagen del servicio público ante los ciudadanos.

En las RTV.AA la transparencia contable brillaba también por ausencia, hasta el punto de que cada año el Observatorio Audiovisual Europeo recababa sin mucho éxito sus cuentas, dando constancia en sus anuarios de la falta de datos.

Como casi único antecedente positivo, en marzo de 2014, en Cataluña se anunciaba un proyecto de ley que consagraba de forma pionera la transparencia contable hacia los ciudadanos, con la paradoja de que en ese mismo proyecto se abría la puerta a todo tipo de compatibilidades de sus miembros con los intereses privados<sup>30</sup>. La transparencia quedaba así degradada por nuevas opacidades y probables conflictos de intereses.

También en el último año hay que reconocer que la Corporación RTVE mejoró, agrupó y amplió la información que ofrecía en su web creando dos nuevos apartados de responsabilidad corporativa y transparencia<sup>31</sup>. Sin embargo, ninguno de estos apartados aborda en profundidad la obligada transparencia interna o contractual exigible a un medio de comunicación público.

En términos mucho más modestos, los informes del grupo Trabucom sobre transparencia audiovisual dan cuenta reiteradamente de las carencias en este sentido de las empresas públicas de Radiotelevisión, aunque registren una ligera mejoría en sus últimos informes. En 2011 la Corporación RTVE recibe un aprobado "in extremis" en cuanto a transparencia sustantiva (información sobre sus propias actividades y gestión) y formal (micronavegación y macronavegación en sus *webs*).



<sup>30</sup> Luego convertida en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. DOGC de 31-12-2014 y BOE 21-1-2015.

<sup>31</sup> <http://www.rtve.es/corporacion/rc/> y <http://www.rtve.es/corporacion/transparencia/>

## **TRANSPARENCIA PÚBLICA**

### **PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- La transparencia debe ser una constante mantenida en todos los terrenos por el servicio público, sin la cual se rompen los lazos de confianza que lo unen con la sociedad. Y debe ejercerse no solo respecto a los organismos de control internos y externos del servicio público, sino también frente a los ciudadanos que constituyen sus auténticos propietarios.
- Esta transparencia, pilar básico de la participación social, debe incluir :
  - a) Transparencia financiera sobre sus costes, fuentes y montos de financiación, sobre sus presupuestos y resultados.
  - b) Transparencia de sus sueldos y retribuciones internas, especialmente en lo que respecta al equipo directivo.
  - c) Transparencia reforzada en sus contrataciones y externalización de servicios, especialmente en lo que respecta a la producción ajena, externa e independiente, sin que quepa alegar situaciones de competencia para su ocultación. Esta transparencia debe ser fijada además en auditorías rigurosas y comparadas de costes/calidad entre la producción interna y la producción externa.
  - d) Transparencia en su política de compras.

## **7.- EQUILIBRIO Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA PRODUCCIÓN, APOYO A LA PRODUCCIÓN INDEPENDIENTE.**

El Informe para la Reforma de 2005 ya señalaba que era necesaria una concepción equilibrada entre la producción propia y la externa, y precisaba que debía mantenerse “un nivel alto de producción interna como garantía fundamental de calidad y fiabilidad de sus misiones de programación de servicio público”. Sin embargo, añadía que esta función debía ser armonizada “con el papel que este servicio público debe cumplir inevitablemente, como dinamizador de la industria audiovisual independiente, española y europea” (ICR, 2005, págs. 103-104).

En el artículo 35 del Mandato marco, aprobado en 2007, se concretaba más este equilibrio, delimitando lo que debía ser de producción interna y lo que se dejaba a la producción mixta con la coproducción o los contratos externos: 100 % de la producción de contenidos informativos, institucionales y de promoción; 60 % de la oferta generalista, 55% de los divulgativos, 20 % de los temáticos, etc.

Sin embargo, desde entonces, la polémica ha seguido rodeando este asunto capital del servicio público: los informes previstos no han sido ni rigurosos en su metodología ni transparentes en su difusión; los contratos de contenidos y servicios se han concentrado sospechosamente en cada período político en unas pocas empresas, mientras la falta de transparencia sobre sus montos y condiciones les situaba bajo la sospecha partidista; en particular, programas con sesgo informativo han sido asignados a empresas privadas tras negar su evidente carácter de actualidad.

La falta de un órgano participativo y abierto para estas tareas, que pusiera en marcha una metodología rigurosa e incontrovertible en la asignación de función social a cada programa, en la publicación de sus ventajas en condiciones competitivas, y en la transparencia de sus condiciones y resultados económicos y de audiencias ha lastrado el cumplimiento de las disposiciones antes citadas.

La descentralización de la producción y de la oferta audiovisual es una misión fundamental del servicio público, como apoyo a la diversidad de lenguas y culturas españolas y por su propio impacto económico sobre el desarrollo regional. La Corporación y las RTV.AA deben ejercerlo de forma articulada y coordinada en sus esfuerzos y sus gastos, especialmente en materia de informativos y de cultura pero también en el conjunto de la producción propia.



## **PRODUCCIÓN EQUILIBRADA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Es preciso volver a formular ese necesario “equilibrio permanente”, planificado y controlado entre los niveles de producción propia interna con su papel dinamizador de la industria audiovisual independiente (ICR, 2005, pág. 106).
- El servicio público debe mantener un alto nivel de producción interna como garantía de calidad y fiabilidad en sus misiones centrales de servicio público contempladas en los mandato-marco y los contratos programa, especialmente y de forma total en los programas informativos, pero también en los que tengan una finalidad cultural-educativa, así como debe ejercer un alto nivel de control interno en los contenidos destinados a minorías sociales.
- La comisión mixta de Producción interna -contemplada ya en el vigente Convenio Colectivo- deberá realizar un informe semestral de los porcentajes de producción propia, externa y ajena de cada período vencido, así como de la producción independiente financiada o asociada, de sus condiciones y resultados en términos de costes / calidad / audiencias.
- El Servicio Público, debe constituirse además, y de forma permanente, como motor de la industria audiovisual independiente española (no vinculada accionarialmente a cadenas privadas), en coordinación con el ICAA, reservando para ella un 15 por 100 al menos de su programación almacenada (series, filmes, documentales, animación) y respetando rigurosamente el 51 por 100 al menos de obras europeas en la programación de estos géneros (LGA).
- En todo caso, la producción de los programas informativos, diarios y no diarios, así como de los contenidos considerados estratégicos y de servicio público en cada mandato-marco no podrán ser externalizados ni en RTVE ni en las RTV.AA. en ninguna circunstancia.
- La concurrencia de los operadores públicos debe fundamentarse en la calidad de su programación conjunta y alternativa, y nunca en base a una competencia de mercado que desnaturalizaría sus misiones de servicio al público.
- A medida que se vaya desarrollando el proceso de asociación o cooperación de las RTV.AA. con la Corporación estatal, se irán articulando las desconexiones regionales en materia informativa y de derecho de acceso de RTVE con las entidades que se asocien o coordinen formalmente en el ámbito estatal.

- En el plazo de dos años, estas entidades comenzarán a operar un canal de alcance estatal de forma mancomunada, alimentado por las producciones más destacadas del conjunto de los operadores públicos, especialmente en materia de información y cultura, pero también de ficción y entretenimiento. Este canal, que tendría que ocupar una frecuencia estatal con capacidad técnica de desconexiones regionales, estará dotado en todos sus contenidos de opciones bilingües, aprovechando las posibilidades técnicas de su acceso lineal y no lineal.

## 8.- COOPERACIÓN Y PROYECCIÓN CULTURAL INTERNACIONAL

El Informe del Consejo de la reforma de 2005 ya instaba al servicio público a “mantener e intensificar las relaciones e intercambios con las entidades radiotelevisivas más próximas por razones geográficas y culturales” (pág. 115), convirtiendo a RTVE en una plataforma sistemática para la cooperación cultural y la proyección de la cultura española hacia el resto del mundo. Y criticaba los escasos recursos y esfuerzos desplegados por los canales exteriores de radio y televisión públicos.

Desde entonces, la situación no ha hecho más que empeorar, con la salida de RTVE de Euronews, con su menor cooperación con ARTE, con el abandono de las ondas cortas en la radio exterior (repuestas después ante las protestas despertadas), y en general con el descenso de los recursos financieros apostados hacia la acción internacional.

La propia Corporación calcula que su audiencia internacional llega a 40 millones de personas, menos de una décima parte del público hispanohablante.



### COOPERACIÓN INTERNACIONAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS

- El servicio público debe ser una herramienta capital en la cooperación cultural exterior de España y una plataforma esencial en la proyección de las culturas españolas hacia el mundo entero.
- En cooperación con los Ministerios de Cultura y Asuntos Exteriores, estas misiones serán concretadas en los contratos-programa y gozarán de una financiación específica plurianual.
- En esa misma línea se debe dotar de mayor proyección al Canal Internacional, con un criterio selectivo de contenidos y unos objetivos de programación que permitan la interacción y el intercambio cultural entre los diferentes países, especialmente con los del área latinoamericana.
- Debe ser una plataforma esencial en el fomento de la coproducción cultural audiovisual internacional (programas por ejemplo MEDIA e IBERMEDIA), especialmente en la relación con la U.E. e Iberoamérica, así como con los países en desarrollo.
- Debe considerarse la colaboración a fondo e incluso integración en plataformas como Euronews, ARTE y ATEL.



### **III. GESTIÓN Y CONTROL DEMOCRÁTICOS DEL SERVICIO PÚBLICO**



Como ha sistematizado la UNESCO en su manual de las “mejores prácticas”, el servicio público de radiotelevisión es imposible sin estructuras de gestión autónomas de los gobiernos y sin cauces sistemáticos de participación de los ciudadanos, como las experimentadas en el Reino Unido o en Alemania (UNESCO, 2006).

Y la clave de bóveda de estas buenas prácticas que garantizan un auténtico servicio público reposa necesariamente en la reiterada y reclamada presencia en cada país de una autoridad independiente de regulación audiovisual, “que suprima los riesgos de interferencias políticas y económicas” (Comité de Ministros del Consejo de Europa, resolución de 28 de Marzo de 2008).

Esta autoridad independiente, reclamada ya por el Senado en 1995<sup>32</sup>, propuesta en detalle por el Consejo para la Reforma, exigida por la LGA de 2010, continúa sin ser creada haciendo de España el único país de la Unión Europea que carece de este regulador independiente y especializado.

En toda Europa, servicio público significa *servicio al público*, que ha ido conquistando cotas de participación cada vez mayores, directa o indirectamente, en la decisión de los contenidos e incluso en la orientación de la gestión. Por el contrario, las sucesivas reformas y contrarreformas de la gestión de RTVE no han servido para garantizar hasta ahora que la gestión del servicio público estatal se realizara al servicio de la sociedad entera, ni para asegurar cauces de participación en su oferta y sus emisiones. En una tendencia endémica ya a la historia del servicio público en España, los partidos políticos, a través de sus grupos parlamentarios, han continuado suplantando a la sociedad civil mediante cuotas de militantes fieles en sus órganos de gobierno -generalmente, sin experiencia alguna en el audiovisual- y, sobre todo, a través del poder mayoritario y aplastante ejercido por el partido en el Gobierno, todo lo cual impedía el control externo y objetivo.

En ese contexto, los mecanismos de consulta y participación de que se han dotado hasta ahora a los medios públicos no han servido para avanzar en un nuevo modelo de participación efectiva, y han determinado que, en la práctica, los organismos consultores se revelaran como completamente ineficaces.



---

<sup>32</sup> Con 235 votos a favor y 3 en contra. Diario de Sesiones del Senado, 15-11-1995.

## **PARTICIPACION CIUDADANA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- El cambio de modelo pasa porque los medios públicos apuesten por la participación ciudadana efectiva y con toda la amplitud que sea posible. La sociedad civil (organizaciones y movimientos ciudadanos con capacidad representativa) puede y debe ser consciente de la importancia que el servicio público de comunicación puede tener en la mejora de la calidad democrática de la vida pública y de la marcha de la sociedad en su conjunto. Por tanto, su presencia en los máximos órganos de gestión del servicio público y su participación sistemática en las decisiones de programación y de contenidos debe considerarse lógica y natural.
- Ese vínculo entre el ciudadano y su derecho de participación efectiva debe traducirse en un cambio profundo de los cauces y procedimientos de consulta que se han mantenido hasta ahora, según los principios elementales de lo que debe ser un gobierno abierto.
- Además, el desarrollo de un servicio público exige imperativamente, por razones de legitimidad y de arraigo ante la sociedad y como marca la doctrina europea, una gestión autónoma, controlada por autoridades externas e independientes así como por una comisión parlamentaria; blindada frente a las intromisiones de los gobiernos y de los grupos de presión privados y enraizada en una intensiva participación ciudadana.
- El cambio de modelo pasa porque los medios públicos apuesten por una participación ciudadana efectiva y con toda la amplitud que sea posible, incluyendo su presencia en los máximos órganos de gestión del servicio público, y su participación sistemática en las decisiones de programación y de contenidos.
- Esta participación comprende pero trasciende con mucho al derecho de acceso, e incluye a la participación efectiva de los ciudadanos, colectivamente, a través de las organizaciones sin ánimo de lucro, de la sociedad civil (Consejo Social) e individualmente a través de la plataforma “Ciudadanos por el Servicio Público”.

## 1.- INDEPENDENCIA EDITORIAL Y PLURALISMO SOCIAL

En la doctrina acuñada por la Unión Europea y el Consejo de Europa, la garantía última de la independencia editorial del servicio público frente a los Gobiernos y las presiones comerciales estriba en una estructura de gestión autónoma, que garantice su independencia editorial y su respuesta a las demandas de los ciudadanos. Además, se recomienda vivamente que autoridades externas a la gestión directa, sea específica del servicio público (como el BBC Trust), sea por las autoridades audiovisuales independientes, tengan una capacidad de control y garantía de los principales elementos de la radiodifusión pública.

Sin embargo, en el sistema español los partidos representados en el Parlamento han ostentado siempre un dominio total o casi total (10 de 12 consejeros en el período 2012-2015) tanto de la gestión ejecutiva (Dirección General, Presidencia) como de los Consejos de Administración responsables de su control. El resultado ha sido inevitablemente un servicio público identificado con los gobiernos de turno, envueltos en redes clientelares, sometidos a intereses partidistas de corto plazo e incapaces de diseñar planes estratégicos en el medio plazo por su extrema caducidad ligada a los cambios de las correlaciones de fuerza en el Parlamento.

Para calibrar comparativamente la anomalía y los perjuicios de esta hegemonía extrema de los partidos políticos en RTVE y en las RTV.AA., es procedente recordar que el Tribunal Constitucional alemán ha ordenado (sentencia del 25 de marzo de 2014) la reducción drástica de la influencia de los partidos en los entes públicos de radio y televisión, tras constatar que la actual estructura de sus órganos de control no es acorde con la libertad de prensa que establece la Constitución, porque “la televisión pública tiene que representar toda la variedad de opiniones que hay en la sociedad”. Establece así que los partidos políticos no pueden seguir designando directa o indirectamente, al 44 por 100 de los miembros de los Consejos de Administración, y afirma que esa presencia debe quedar reducida a un tercio del total como máximo, añadiendo que “lo deseable es que sea reducida al mínimo”.

La reforma consiguiente del Consejo de Televisión de la ZDF (Fernsehrat), acordada el 18 de Junio de 2015 por los jefes de los länders, es todo un modelo a seguir para incentivar e institucionalizar la participación sistemática de la sociedad civil en la orientación y la gestión incluso del servicio público, impidiendo su tratamiento como radiotelevisión gubernamental<sup>33</sup>



---

<sup>33</sup> La reciente reforma de la televisión pública alemana ZDF, es un ejemplo de esta nueva participación social que refuerza la autonomía del servicio público frente a los partidos y Gobiernos. Aprobada por los jefes de los länders a instancias de la sentencia citada del Tribunal Constitucional, cuyo mandato era que “la radiotelevisión debe funcionar lo más lejos posible del Estado y reflejar la diversidad y la amplitud de la sociedad”, reduce a 20 los representantes políticos (de 60 miembros en total), en el nuevo Consejo de Televisión (antes 34 sobre 77), otorga 24 a representantes de asociaciones de todo tipo, y uno a cada Estado federado (16), elegido también de entre las asociaciones más relevantes en cada uno. Es preciso recordar que este Consejo Administrativo no sólo asesora sobre la oferta audiovisual sino que también actúa como abogado de la audiencia y elige con voto secreto al Director General.

## **EL SISTEMA AUDIOVISUAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- La estructura de gestión del servicio público tiene que estar absolutamente determinada por sus objetivos y su rentabilidad social: autonomía e independencia editorial respecto a las presiones gubernamentales y de los grupos de presión privados, garantías de cumplimiento de sus misiones de servicio público, apertura a la participación ciudadana sistemática e indicadores cuantificados de rentabilidad social.
- Estas finalidades centrales determinan nuestra propuesta con una estructura piramidal: el Consejo Audiovisual como gran regulador y vigilante del sistema audiovisual entero, en cada ámbito geográfico (estatal o autonómico); el Consejo Social como plataforma y vehículo de la participación de la sociedad civil en el servicio público a todas las escalas (estatal y regional), que debe jugar un papel esencial en la elección y control de los gestores; y finalmente el Consejo de Administración, que se configura como garante de la misión de servicio público, ejerciendo el control programático y presupuestario, y encomendando la gestión ejecutiva a la Dirección General, sin perjuicio del control último que corresponde naturalmente al Parlamento.
- En el ámbito administrativo, la autonomía que se persigue reclama que las entidades a quienes se confíe la gestión del servicio público no deben depender orgánicamente nunca de los ministerios de Presidencia, ni de organismos industriales como la SEPI (ICR, 2005, p.132), sino en todo caso, y si es preciso a efectos presupuestarios y administrativos, de los Ministerios y Consejerías de Cultura, con quienes deben coordinar permanentemente sus vitales misiones al servicio de la diversidad cultural.

## 2.- EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ESPAÑA

Como se sabe, el CEMA (Consejo Estatal de Medios Audiovisuales) previsto por la LGA de 2010 nunca se llegó a poner en marcha durante la X legislatura, por la oposición del PP, pero en medio de una clara desgana del Gobierno de Rodríguez Zapatero por la resistencia frontal de la UTECA y de algunos grupos privados (Telecinco y Digital + especialmente).

Finalmente, un proyecto de ley presentado al Congreso a finales de 2012<sup>34</sup> venía a asestar un golpe decisivo a toda concepción equilibrada del espacio democrático español, al consagrar la supresión definitiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y dejar en el vacío las importantes competencias en el control del cumplimiento del servicio público y en la regulación del conjunto del audiovisual que la ley le atribuía. De forma que este Consejo, reclamado por el Senado en 1995, exigido por el Informe del Consejo para la Reforma de 2005, incluido en la LGA de 2010, repetidamente recomendado por el Parlamento y por el Consejo de Europa, y única carencia de entre los 28 países de la Unión Europea, moría antes de nacer.

Sin embargo, en la nueva Ley 3/2013 (BOE de 5-6-2013), alegando siempre la austeridad y la eficiencia, esa “non nata” autoridad independiente se subsume en la “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”, junto con las competencias de las suprimidas autoridades de regulación de las telecomunicaciones, la energía, el transporte, el correo postal y la propia autoridad anterior de la competencia, pese a que tal supresión chocara frontalmente con la doctrina europea de autoridades independientes en campos muy diferentes y haya recibido críticas severas de la Comisión de Bruselas.

Además, su proclamación como “independiente” es altamente cuestionable porque depende orgánicamente del Ministerio de Economía, y sus diez miembros fueron nombrados por el Gobierno -ocho de ellos de confianza directa del Ejecutivo-, a propuesta del citado Ministerio, y ratificados por el Congreso por mayoría simple, con amplia mayoría de funcionarios estatales y notoria ausencia -salvo alguna honrosa excepción- de experiencia profesional en los campos objeto de regulación, lo que incrementa la posibilidad, según múltiples análisis, de “captura” del regulador por los grupos de presión privados concernidos.

En lo que respecta al campo audiovisual, su inmersión en ese macro regulador de título mercantil revela, además, la concepción gubernamental de la cultura y la información como simple economía, fuera de toda implicación para el pluralismo y la diversidad, que ni siquiera son citados en el preámbulo de la ley.

En el último año, la CNMC ha tomado algunas iniciativas en la ardua tarea de poner coto a las reiteradas violaciones de la LGA, si bien las multas y sanciones quedan limitadas obviamente por lo establecido en la ley. Es preciso recordar que sus funciones en el audiovisual se limitan, en un solo artículo (art. 9), al control de las cuotas de obras europeas y de financiación anticipada, a los derechos del menor y los códigos de autorregulación, pero incluyen “la vigilancia del cumplimiento de la misión de servicio público”.

---

<sup>34</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A, nº 28-1. 19-10-2012. Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Así el Gobierno se convierte en la práctica en el guardián efectivo de la radiotelevisión pública y de la privada incluso directamente, porque competencias clave como el catálogo de acontecimientos de interés general vuelven a Presidencia del Gobierno, mientras las licencias privadas y las sanciones contra ellas se desplazan al Ministerio de Industria (disposición adicional 7ª).

Otro de los campos que carece tradicionalmente en España de una mínima transparencia pública, con graves consecuencias democráticas, es el de las campañas de publicidad institucional, sus motivaciones y distribución entre los medios audiovisuales, cuestión que se agrava y duplica en muchas comunidades autónomas por la existencia de subvenciones a los medios privados, repartidas habitualmente con criterios opacos y sin publicidad alguna.

Se trata de una competencia importante para los reguladores independientes, tanto en su oportunidad y justificación (desterrando las prácticas propagandísticas y electoralistas, como manda la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación institucional), como en sus criterios objetivos de distribución entre los medios, de los que no deberían ser excluidos los de servicio público.

En todo caso, el principal mal endémico del sistema radiotelevisivo español está directamente relacionado con la ausencia de una autoridad audiovisual independiente de los Gobiernos con plena autoridad a la hora de conceder las licencias y frecuencias a las empresas privadas. La tendencia irreprimible de los partidos gubernamentales a designar a dedo a los jugadores de este mercado en función de sus compromisos políticos y electorales no sólo ha falseado en efecto la libre competencia en el mercado, sino que también ha colaborado fuertemente a hacer incontrollables las exigencias legales de estos operadores comerciales que mantenían lazos estrechos de fidelidad mutua con los Gobiernos que les habían agraciado de forma arbitraria.

Un factor que ha agravado esta dinámica es la ampliación en la LGA de 2010 (arts. 28-29) del plazo de las licencias privadas de diez a quince años, añadiendo además una prórroga cuasi automática salvo faltas muy graves o graves reiteradas. Hecho cuestionado por la propia Comisión Europea en términos de cierre eterno del mercado y de práctica anti-competitiva que bloquea el paso a todo agente futuro. El sistema legal español se asimilaba así a la tristemente célebre “ley Televisa”, parcialmente derogada en México por la Suprema Corte de Justicia precisamente por su sistema de concesiones a largo plazo con renovación automática.

El último y patético episodio de esta larga historia que comienza en el franquismo (con la radio privada) y continua y se perfecciona en la transición (reparto de la radio en FM, bajo los Gobiernos de UCD), se ha dado justamente con las frecuencias complementarias de la TDT, asignadas a dedo por el Gobierno de Rodríguez Zapatero y según pactos secretos a las grandes cadenas (Consejo de Ministros del 16-7-2010), más de dos meses después de regular en la LGA de 2010 (art. 47) la convocatoria de concursos públicos y transparentes obligados para atribuir estas licencias. La ausencia del CEMA, que legalmente debía informar el pliego de condiciones del concurso y sobre las ofertas presentadas (art. 48), aunque su valoración no fuera vinculante para el Gobierno, facilitó esta prolongación extemporánea de las licencias “digitales” y sin control.

En consecuencia, el Tribunal Supremo<sup>35</sup> consideró que tales concesiones no tenían “amparo legal” y obligó a su cierre, que finalmente se produjo con notable debate público en mayo de 2014 (ocho canales). En medio del caos provocado por la tercera resintonización forzosa de los hogares para la TDT, que revelaba las chapuzas reiteradas de los planes de transición digital, fijada en enero de 2015 y aplazada (no sin compensaciones a los operadores de telecomunicaciones) para marzo de ese año, el Gobierno anunciaba en mayo de 2015 un nuevo concurso de cinco licencias, con presunta prioridad para los proyectos de alta definición, sin que se dieran mayores precisiones de su orientación hacia nuevos emisores que ampliarían la competencia y el pluralismo, ni sobre las exigencias paralelas en términos de producción y programación.



---

<sup>35</sup> Sentencia 8036/2012, Sala Contencioso, Sección Tercera, de 27-11-2012.



## **EL CONSEJO AUDIOVISUAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Es necesaria la creación de un Consejo Audiovisual de España, competente en los servicios de comunicación audiovisual de ámbito estatal, lineales (medios audiovisuales) y no lineales.
- Compuesto por 7 miembros, propuestos cada uno al menos por tres grupos parlamentarios, elegidos por el Parlamento por seis años por mayoría reforzada de dos tercios, de entre profesionales que acrediten al menos cinco años de experiencia en el campo audiovisual, tras una audiencia de evaluación (a semejanza de los *hearing* en Estados Unidos) ante la Comisión de Control parlamentaria. Irrevocables salvo causas de cese previstas en la regulación y no reelegibles.
- Eligen de entre sus miembros, una vez nombrados, al Presidente rotatorio cada año.
- Dados los antecedentes de bloqueo parlamentario en las Cortes españolas para la elección de órganos independientes por mayorías reforzadas, es preciso prever que, si no se alcanzara en tercera votación, y en el plazo de un mes los dos tercios de votos necesarios para esta elección, los miembros del Consejo Audiovisual podrán ser elegidos de forma provisional y durante seis meses, por mayoría simple, con la condición inexcusable del apoyo explícito de la mitad más uno de los grupos parlamentarios formalizados en el Congreso en cada legislatura. Cada seis meses, se repetirán periódicamente las votaciones para su nombramiento definitivo.
- En el plazo obligatorio de tres meses, el CA habilitará un registro oficial y elaborará un reglamento de participación y elección de asociaciones civiles representativas de ámbito estatal y regional". En el plazo improrrogable de cinco meses, el CA organizará y garantizará un proceso de elección telemático entre las entidades registradas, a fin de constituir el Consejo Social.
- El concurso de concesión de las nuevas licencias comerciales deben estar regidos por condiciones objetivas y transparentes, con severas limitaciones antimonopolio (especialmente respecto a los dos mayores grupos televisivos), y con prioridad para empresas europeas que asuman serios compromisos de producción y programación europea e independiente, además de calidad de la señal.
- En lo que respecta a las radios y televisiones comerciales, se ajustarán las concesiones a diez años de plazo máximo, seguidos de concursos abiertos, transparentes y competitivos para cada frecuencia, lo que implica la modificación de los artículos 28-29 de la LGA de 2010.

Entre otras funciones, este Consejo Audiovisual de España:

- Aprueba el informe semestral del cumplimiento del servicio público, previamente a su remisión al Parlamento.
- Actúa como instancia superior para los recursos derivados del derecho de acceso.
- Asigna los títulos habilitantes para la prestación de los servicios lineales de comunicación audiovisual de ámbito estatal, con carácter vinculante para las concesiones del Gobierno.
- Analiza y controla periódicamente el cumplimiento de las condiciones previstas en la regulación para las licencias, sancionando sus incumplimientos. Entre sus competencias estará la comprobación de las cuotas de programación europea e independiente previstas en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, así como las de inversiones en el audiovisual europeo y español, actualmente controladas por una Comisión interministerial no neutral e ineficaz.
- Regula y sanciona los incumplimientos reiterados y graves del Código sobre contenidos de TV e Infancia, cuya autorregulación ha resultado hasta ahora absolutamente insuficiente<sup>36</sup>, y el control de los formatos y tiempos publicitarios.
- Controla el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada licencia privada en su contrato (lo que en el sistema francés se llama *cahier de charges*), tanto en términos de cobertura y calidad de la señal como de producción independiente, europea y española, y de programación.
- Evalúa y vigila el contenido, reparto y emisión de la publicidad estatal, según criterios estrictos de equilibrio público-privado, y de audiencias en el último caso, así como su idoneidad respecto a las previsiones de la ley que regula la publicidad y comunicación institucional (Ley 29/2005).
- En el caso de las Comunidades Autónomas, la creación o mantenimiento de un Consejo Audiovisual que evalúe, regule y sancione el comportamiento de los medios audiovisuales a escala regional, es perfectamente legítimo y necesario, siempre que cumplan las mismas condiciones de constitución y ejerzan idénticas responsabilidades que las reseñadas para el Consejo Audiovisual de España, articulando su doctrina con este en una Asociación de autoridades audiovisuales independientes que debe reunirse al menos cada seis meses.

---

<sup>36</sup> El Comité de Autorregulación está compuesto actualmente por las cadenas públicas y privadas, a las que se unen en la Comisión mixta organizaciones como el Consejo de Consumidores, la CONCAPA y la CEAPA o la Federación de Usuarios de Medios, actuando como secretaría la CNMC. Según el último informe publicado (de 2013), sobre 44 reclamaciones (20 de TV5, 14 de A3TV, 5 de TVE-1), sólo aceptó 6 (13 %), derivando otras a Autocontrol.

- Sin embargo, en el caso de las CC.AA. que no deseen afrontar la creación de tal consejo, podrán suscribir acuerdos periódicos con el regulador independiente estatal para que ejerza sus funciones en su territorio autonómico, articulando mecanismos de representación y asesoramiento con esas CC.AA.

### 3.-COHESIÓN TERRITORIAL. LAS RADIOTELEVISIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES

Junto a la regresión democrática de RTVE, un factor de peso en su escaso arraigo estatal ha procedido de su centralismo tradicional, nunca satisfactoriamente paliado, ni por su estructura de centros territoriales ni por los contados y limitados centros de producción ubicados fuera de la capital (Canarias y Cataluña), ya que no se compaginó nunca con la estructura autonómica del Estado, salvo para competir descarnadamente con los terceros canales desde su nacimiento allá en donde tenían más éxito o el color político gobernante era distinto.

De hecho, la subordinación gubernamental a partidos políticos competidores fue la principal razón del fracaso de los intentos iniciales en la transición por construir una estructura a la alemana, conformada por una programación equilibrada en la segunda cadena desde las regiones y nacionalidades.

En lo que respecta a las TV.AA., los primeros treinta años tras su nacimiento estuvieron marcados por la aplicación de la Ley del Tercer Canal, que calcaba a escala autonómica los principios, gestión y modelo financiero contemplados por el Estatuto de 1980 para RTVE, especialmente el clientelismo gubernamental y sus efectos económicos y programáticos. También el centralismo desde la capital de cada autonomía fue calcado del modelo estatal, despreciando la colaboración con las emisoras locales públicas o no lucrativas.

La [Ley General del Audiovisual de 2010](#) otorgó por fin una regulación democrática a las radiotelevisiones públicas autonómicas: elección de sus gestores por mayorías reforzadas, mandatos-marco y contratos programa, financiación pública del coste neto del servicio público<sup>37</sup>. Pero la mayor parte de las trece entidades regionales creadas no han llevado a sus regulaciones y a sus prácticas estas reformas, mientras que unas pocas lo hicieron de forma parcial (RTVA, CCRTV, TPA, RTV Canarias) y algunas han realizado posteriormente profundas contrarreformas (CCRTV, Televisión Murcia y Telemadrid).

Los remiendos efectuados por el Gobierno del PP en esta ley en 2012<sup>38</sup>, han permitido por otra parte notables retrocesos democráticos, con privatización o externalizaciones en Telemadrid, IB3 en Baleares, RTVV, y, sobre todo, de RTV Murcia<sup>39</sup>. Las irregularidades extremas en este proceso, condujeron asimismo al cierre dramático de Canal Nou en noviembre de 2013 -con un ilegal ERE masivo previo- que privó a esta región con lengua autóctona de toda comunicación de proximidad, arruinando de golpe su industria audiovisual.

Que tales canales se hayan distinguido por las mayores caídas de las tasas de audiencia en los últimos tres años no hace sino refrendar la sensibilidad de sus

---

<sup>37</sup> Ver Título IV de la ley: Los prestadores públicos del servicio de Comunicación Audiovisual.

<sup>38</sup> Ley 6/2012, que modifica varios artículos del título IV de la LGCA.

<sup>39</sup> El Gobierno de Murcia concedió el 31 de Marzo de 2015 la totalidad de las funciones del servicio público a la sociedad Secuoya, con una subvención anual de 12-15 ME, por tres años prorrogables a otros tres. En total se comprometía un monto de dinero público de 59,8 ME para esta “gestión indirecta”, en la que sin embargo el Gobierno autonómico se reservaba la función de fijar las directrices de los informativos a través del ente público, y de exigir la eliminación de programas y contenidos.

ciudadanos ante la manipulación gubernamental y el olvido de sus misiones y objetivos. En conjunto, las audiencias de las TV.AA. han caído a un 8 % de media en 2014, su mínimo histórico (Kantar Media), debilitando así seriamente la otra faceta del servicio público en España.

	TOTAL AUTON.	TV 3	C. SUR	ARAGÓN TV	TV GALICIA	ETB 2	TV CANARIAS	TELEMADRID	C. EXTREMADURA	CAST. MANCHA TV	TP ASTURIAS	IB3 BALEARES	ETB 1	3/24 CATALUÑA	SUPER3 / 33	ESPORT3
2012	9,8	14,3	10,1	11,3	11,5	9,9	7,6	5,3	1,5	5,1	6,9	6,3	2,1	1,3	1,6	1,1
2013	8,7	13,5	9,9	11,5	10,9	9,6	7,2	3,8	4,5	4,4	5,4	5,9	2,1	1,2	1,7	1,4
2014	8	12,6	9,5	11,3	10	9	7,3	4,2	5,7	4,6	6,2	5,8	2	1,3	1,6	1
Junio 2015	7,8	13,3	8,6	10,6	8,9	8,2	6,3	4,1	7,6	4,4	6,4	6,1	1,6	1,4	1,6	1,1

Evolución audiencias tv autonómicas. Fuente: Barlovento

Aunque esta doble estructura de radiotelevisión estatal y autonómica tenga justificación en el contexto de la historia de la transición democrática española y haya jugado un papel importante de descentralización cultural y comunicativa, no ha dejado de suscitar críticas razonables por su aparente duplicidad, y levantado presiones y propuestas interesadas de los grupos de presión privados<sup>40</sup>. En todo caso, en tiempos de crisis, de reducción de las audiencias directas y de la necesaria transición costosa del servicio público al escenario digital, en donde la combinación global-local se presenta como una pieza clave, es preciso plantearse seriamente planes graduales de futuro que puedan intensificar la eficacia del gasto público y su repercusión social, articulando al máximo el servicio público en todas sus actividades y potenciando su descentralización. Las hipotecas de la transición democrática no pueden ni deben marcar el futuro español eternamente.

En cuanto a la radio y televisión local, sometida por todos los Gobiernos desde hace treinta años a un notable boicot de su despliegue como servicio público, municipal o comunitario, el Gobierno del PP ha querido certificar recientemente su defunción total.

<sup>40</sup> En 2011, la UTECA difundió un informe de su consultora de cabecera, Deloitte, en el que tras una comparación con las televisiones regionales de grandes países europeos, proponía subsumir a las TV.AA. en un solo canal nacional en "lengua española" de TVE, sin publicidad y alimentado por los terceros canales. El propósito era sobre todo el de absorber la inversión publicitaria totalmente, pero también magnificar el coste real de la radiotelevisión pública española (UTECA/Deloitte, 2011).

La televisión local comunitaria sólo consiguió en efecto ser admitida legalmente en la Ley de medidas de Impulso a la Sociedad de la Información<sup>41</sup>, como “televisión de proximidad sin ánimo de lucro” pero, a falta de un reglamento de su funcionamiento, resultaron excluidas del Plan Técnico Nacional de TDT local.

En su lugar se edificó un edificio ilusorio de más de 1.200 emisoras locales comerciales de TV local en TDT (266 demarcaciones) y un novedoso modelo de emisoras regionales privadas en algunos territorios, que a partir de 2008 derivó en una extensión masiva de las prácticas clientelares partidistas de los gobiernos autonómicos hasta hacer fracasar absolutamente ese modelo de negocio<sup>42</sup>.

La Ley General Audiovisual en su modelo “sin ánimo de lucro” (art. 32 y disposición transitoria decimocuarta) volvía a reconocer su necesidad, exigía que el Estado garantizara la “disponibilidad del dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios”, y preveía su reglamento de desarrollo en un año; pero las discriminaba fuertemente en la duración de sus licencias (5 años frente a los 10 de la local comercial, o los 15 de las comerciales estatales), en su cierre de fuentes financieras (prohibición de la comunicación comercial) y en sus límites presupuestarios (100.000 euros intemporales como techo).

Finalmente, el Plan Técnico Nacional de TDT de 2014 (R. D. 805/2014) reparte de nuevo el espectro digital en función de la reordenación exigida por el dividendo digital, ignorando absolutamente a la televisión comunitaria, como señala en su dictamen el Consejo de Estado. Los balances más optimistas apenas señalan ya a una docena de emisoras supervivientes de este modelo en toda España en 2015.

Más optimista es el mapa de la radio local en España, ya que aunque las emisoras municipales y asociativas han sido también penalizadas y se mantienen en no pocos casos en situación de alegaldad, componen un alto número en muchas regiones como Cataluña o Andalucía<sup>43</sup>. Sin embargo, llama la atención asimismo el escoramiento de las licencias concedidas hacia la iniciativa comercial, incluso en situaciones de fracaso y cierre de emisiones, y su mayoritaria articulación con las grandes cadenas nacionales. Y sin embargo, se mantienen activas emisoras en franca ilegalidad que interfieren a las emisoras legales mientras solo se reclama periódicamente el cierre de las emisoras sin ánimo de lucro.

---

<sup>41</sup> Ley 56/2007, de 20-12-2007, disposición adicional 18.

<sup>42</sup> 1,5 ME de inversión publicitaria total por ejercicio entre 2012 y 2014 para la televisión local, según Infoadex, 2013-2014.

<sup>43</sup> Aunque se carece de un registro del conjunto de emisoras de radio local existente en España, un estudio realizado en Andalucía contabilizaba en 2012 un total de 305 emisoras: 135 municipales pero otras 29 de gestión externalizada; 72 cerradas y 69 con licencia operativa pero sin activar emisiones, frente a 13 asociativas.

## **NECESIDAD Y ARTICULACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Dado el marco constitucional y legal español, y las obligaciones y compromisos europeos, proponemos la edificación de un servicio público de radio-televisión fuerte e independiente, a escala estatal, regional y local, que se presenta como la única garantía de una oferta universalmente accesible y de calidad, en información y educación, en cultura y entretenimiento, no regido por la lógica comercial del máximo beneficio.
- La primera acción previa a desarrollar es recuperar la capacidad de dos múltiples digitales completos para RTVE (revirtiendo el cambio operado en 2015 en el Plan Técnico Nacional de la TDT, que los reduce a cinco canales), imprescindibles para cumplir sus misiones de servicio público y articular el territorio estatal ofreciendo en sus canales principales y algunos temáticos servicios en alta definición.
- Este servicio público debe concretarse en todos los ámbitos geográficos y en sus diversas formas de propiedad y gestión: en la regeneración democrática de la Corporación RTVE, en la recuperación y reforma de las RTV.AA., en la creación y regulación estricta de un servicio público a escala municipal y local, con estrictas normas de independencia y participación ciudadana en todos los casos.
- Sin embargo, la unidad esencial de las misiones del servicio público y la eficacia misma de la inversión pública en este terreno, exige ir superando progresivamente la disonancia e incluso competencia pasada entre los servicios públicos de estos diversos ámbitos geográficos que, en un escenario de independencia radical respecto al poder político, no tienen sentido alguno.
- Aunque el servicio público es imprescindible a todas estas escalas, la ciudadanía no admitiría la prolongación sine die de esta desarticulación y el despilfarro de recursos consiguiente entre emisoras sufragadas todas ellas por el dinero público. En consecuencia es necesario ir creando progresivamente espacios y formas crecientes de coordinación y apoyo mutuos, propias de una estructura cuasi federal de Estado: cámara de conjunción de recursos en programas informativos, producción propia y compras ajenas; conversión de los Consejos de Administración autonómicos en Consejos Asesores regionales de participación en la programación de RTVE.
- En un momento en que la estructura territorial del Estado se encuentra en proceso de debate, sometemos a la reflexión y al debate público una propuesta que integraría cooperativamente a los niveles estatales y autonómicos para una mejor satisfacción de las necesidades sociales, culturales y de cohesión territorial.

- Esta propuesta no pretende ninguna forma de integración obligatoria, ni mucho menos limitar las competencias de las comunidades autónomas, sino que facilitaría su labor -de entrada- a algunas comunidades donde sus organismos están menos desarrollados o sus funciones han sido externalizadas pueden encontrar ventajosa una forma de integración con RTVE.
- Y, sobre todo, creemos que son necesarios mecanismos de cooperación para que los distintos organismos públicos dejen de competir como si fueran empresas privadas en lucha por la audiencia. En la situación actual, la fragmentación del sistema impide, de hecho, que las producciones de una comunidad puedan verse en el resto.
- En particular, debe abrirse un proceso paulatino de asociación voluntaria en el que las comunidades que lo deseen puedan ir asociándose con RTVE, integrándose con ella en condiciones de cogestión o manteniendo si así lo deciden su autonomía societaria y gerencial, pero asumiendo en todo caso las tareas de información descentralizada comunes (en integración progresiva de las plantillas de los centros territoriales de RTVE) y absorbiendo en sus órganos de control y participación la total competencia sobre las emisiones de ámbito regional.
- En síntesis proponemos:
  - un sistema voluntario de asociación.
  - un sistema voluntario de cooperación.
  - un canal nacional con desconexiones territoriales.
- Asociación RTVE-RTV.AA.: Los Consejos de Administración autonómicos, constituidos democráticamente, dispondrán de mayoría de votos (51 %) en los órganos de gestión y control de cada Comunidad Autónoma: en el nombramiento de directivos, en las desconexiones programáticas y el derecho de acceso a escala regional, en la programación ofertada en los canales propios y en las aportaciones planificadas al canal estatal.
- Coordinación RTVE-RTV.AA.: Los acuerdos de cooperación entre los servicios públicos estatal y autonómico que no se integren societariamente, permitirán coordinar sus acciones en organismos mixtos al 50 % de votos: de producción conjunta, y programación de los contenidos de las ventanas regionales de RTVE, en la coproducción y planificación de sus aportaciones al canal regional de ámbito estatal.



- Este sistema integral o de federalismo cooperativo (cuyo modelo es el alemán) favorecería la cohesión territorial, aprovecharía más racionalmente los recursos y promovería el desarrollo de la industria audiovisual y el empleo en las distintas comunidades autónomas. Este sistema es perfectamente compatible con el Estado Autonómico y podría ser un elemento a tener en cuenta en una reforma constitucional de la estructura territorial del Estado. En cualquier caso, es una pieza más en el conjunto de las reformas propuestas, pero su no implementación no afectaría a la regeneración del servicio público estatal.
- En un escenario plausible, entre dos y cinco años podría culminarse la primera fase de este proceso abierto de asociación o coordinación, unificando sus acciones y abordando la elaboración programática conjunta de un canal estatal, siguiendo el ejemplo de las mejores prácticas de la BBC en las regiones (Escocia, Gales, Irlanda del Norte) y la ZDF alemana, sufragando sus presupuestos no solo en función de sus costes sino también proporcionalmente a la riqueza y los presupuestos de cada comunidad.
- En resumen, se trataría de articular un canal con desconexiones regionales en el plazo mas breve posible, que se nutriría de la producción realizada por RTVE y por aquellos canales autonómicos con los que se llegara a acuerdos de cooperación o decidieran integrarse. El canal tendría por tanto una programación general bilingüe, en función del origen de las producciones, producida entre todas las Comunidades adscritas y un sistema de desconexiones para cada Comunidad.
- No se trata por tanto de restar competencias, sino fomentar la cooperación, de una forma solidaria. De la misma manera, las RTV.AA. deben colaborar intensivamente con las emisoras locales, municipales y comunitarias, como instrumentos potentes de su debida descentralización.
- Porque tales formas de gestión directa del servicio público son perfectamente compatibles con la reforma en profundidad del sistema de televisión local, cuyo reparto de cientos de licencias privadas<sup>44</sup>, en su mayor parte hoy fracasadas y en desuso, ha de ser encauzado hacia una reserva importante de frecuencias para la radiotelevisión comunitaria o sin ánimo de lucro, concedidas de forma pública y transparente, reguladas para garantizar su servicio participativo a los ciudadanos en el ámbito local, pero también dotadas de mecanismos y límites financieros que permitan su viabilidad y sostenibilidad económica.
- Para el logro de esos objetivos, el artículo 32 de la LGA de 2010, relativo a los “servicios de comunicación audiovisual comunitario sin ánimo de lucro”, debe ser profundamente revisado tanto en sus plazos de concesión, discriminatorios respecto a los canales comerciales, como especialmente en el corsé financiero y presupuestario, que impide su viabilidad.

<sup>44</sup> R.D. 439/2004 de 12 de Marzo, reformado por el R.D. 2268/2004 de 3 de Diciembre y luego por el R.D. 944/2005.

- Y el Plan Técnico Nacional de TDT debe ser reformado, en el plazo improrrogable de seis meses, para conceder un número suficiente de licencias a la televisión pública municipal y comunitaria sin ánimo de lucro que legalice definitivamente las emisoras comunitarias de radio y televisión existentes; y debe ser equilibrado con el número, potencia y distribución geográfica de las concesiones locales comerciales. En el ámbito radiofónico, el mapa de licencias locales debe ser revisado asimismo en profundidad, equilibrando el número y reparto geográfico entre emisoras privadas y las asociativas y municipales, y prohibiendo la externalización comercial de estas últimas.

#### 4.- EL CONSEJO SOCIAL

El Consejo Asesor de RTVE a escala estatal se conformaba como el organismo central de la participación de la sociedad civil en el servicio público, aunque su composición estaba limitada a una serie concreta de instituciones que no incluían a la mayor parte de las organizaciones sociales susceptibles de reclamar el derecho de acceso. Por otra parte sus competencias resultaban muy escasas y tenían un carácter meramente consultivo, sin capacidad alguna de influir ni en la programación de las cadenas ni en el propio derecho de acceso.

Los Consejos regionales de RTVE en las autonomías, que debían aconsejar las emisiones desconectadas en cada ámbito regional, no se han desarrollado efectivamente ni en su formación ni en sus competencias efectivas. Y de forma paralela, las RTV.AA. han carecido generalmente de todo organismo de participación social, ni siquiera en términos de asesoramiento.

La LGA de 2010 abría aparentemente otra puerta a la participación social al estipular que el CEMA previsto debería contar con un "Comité Consultivo", calificado como "órgano de participación ciudadana" (art. 51); sin embargo la paralización de la creación de este Consejo bajo el Gobierno socialista y su eliminación en las reformas legales del Gobierno Rajoy no permitieron siquiera probar esa vía indirecta de colaboración democrática en el diseño y control del sistema audiovisual.



## CONSEJO SOCIAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS

El Consejo Social debe constituir una pieza clave de la estructura del servicio público, como cauce de participación sistemática de la sociedad civil española (ICR, 2005, p.131) y garante de la legitimidad y adecuación del servicio público a sus necesidades y demandas. Sustituirá al Consejo Asesor Estatal de RTVE, que ha mostrado una composición y una regulación inoperantes para las funciones encomendadas<sup>45</sup>.

- Su base de partida serán las asociaciones representativas de la sociedad española, organizaciones sin afán de lucro y no dependientes de ninguna administración pública, que estén organizadas a escala estatal y superen demostradamente el 15 por ciento de representatividad de su correspondiente colectivo, inscribiéndose previamente en un registro del Consejo Audiovisual de España. Específicamente, estarán representadas en ese registro, sin carácter exhaustivo, los colectivos siguientes: las organizaciones sindicales, las asociaciones empresariales, las organizaciones y colegios profesionales, las asociaciones de usuarios y consumidores, de padres-madres de alumnos, de Universidades, de las Academias de las artes y las ciencias, de las ONG,s, así como las asociaciones profesionales y empresariales del audiovisual siempre de ámbito estatal.
- Todas las entidades inscritas tendrán derecho a proponer un miembro del Consejo Social. De entre los candidatos propuestos, se elegirá en una votación posterior, por procedimientos electrónicos, a 9 de los miembros del Consejo Social.
- Además, los ciudadanos directa e individualmente registrados en la plataforma "Ciudadanos por el Servicio Público", podrán proponer a consejeros por los procedimientos electrónicos previstos; posteriormente elegirán de entre los propuestos a otros dos miembros.
- El Consejo estará compuesto así por once miembros, nueve de ellos elegidos por el voto igual de todas las asociaciones estatales inscritas, y dos por la plataforma de ciudadanos, que se mantendrán en su puesto durante seis años, renovados por mitades cada tres años para mantener su continuidad y su capacidad operativa. Serán reelegibles solo por un segundo mandato, inamovibles en sus puestos, -con estrictas incompatibilidades para trabajar en operadores comerciales del audiovisual, *on line* y *off line* o con empresas contratistas del servicio público-, con suplentes designados en caso de dimisión o cese, remunerados sólo en función de la asistencia y participación a sus reuniones.

<sup>45</sup> Ley 17/2006. El Consejo Asesor está compuesto por 16 miembros: representantes del Consejo Económico y Social (3), del de Consumidores y usuarios (2) y uno por el Ministerio de Asuntos exteriores, el Consejo de la Juventud, el Instituto de la Mujer, entidades de personas con discapacidad, Consejo General de Emigración, Academias de las Artes Cinematográficas y de la Televisión, y Consejo General de Universidades (art.23); entidades representativas de anunciantes, de periodistas y sindicatos con implantación en RTVE.

- El Consejo Social se reúne semestralmente, pero asume plenamente sus competencias con una Comisión Permanente de cinco miembros en reuniones mensuales como mínimo, al tiempo que mantiene habituales consultas por vía telemática con el resto de sus miembros.
- Entre sus competencias estarán:
  - Controlar y regular el derecho de acceso general y específico en programas y en servicios en línea.
  - Dar el visto bueno preceptivo al informe semestral sobre el cumplimiento de las misiones del servicio público, elaborado por el Consejo de Administración, y sometido previamente a la consideración del Parlamento.
  - Reglamentar y controlar el registro de la Plataforma de Ciudadanos por el Servicio Público.
  - Conocer las demandas presentadas por estos ciudadanos y por todos los espectadores, y la respuesta en términos de réplica, rectificación y oferta de contenidos a esas demandas.
  - Conocer las quejas presentadas por los espectadores al Área de relaciones con la audiencia, y la respuesta dada a esas quejas.
  - Recibir aquellos informes elaborados por la Dirección, Consejo de Administración y Comisión Mixta de Producción sobre la evolución de la programación en su conjunto, especialmente planes de producción, grado de cumplimiento y cumplimiento de los compromisos establecidos en el contrato-programa.
  - Además, propone al Parlamento, por voto mayoritario, a cinco de los miembros del Consejo de Administración, con sus respectivos suplentes, de entre profesionales españoles que acrediten al menos cinco años de experiencia en el campo audiovisual.

## 5.- CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN, PRESIDENCIA Y DIRECCIÓN GENERAL

El Grupo parlamentario socialista no plasmó en la ley de la radio y la televisión estatal de 2006 algunas de las precauciones recomendadas en el Informe del Consejo para la reforma de 2005 para evitar las cuotas de militantes de partido, como la limitación del Consejo de Administración a ocho miembros, o como la exigencia de que cada propuesta de consejero fuera avalada por la mitad al menos de los grupos parlamentarios existentes en cada legislatura. Tampoco recogió del Informe la separación entre Presidencia del Consejo y Dirección General, ni la exigencia de que este fuera elegido a través de un concurso abierto y público de méritos. La condición de una experiencia profesional de al menos cinco años en el campo audiovisual fue sustituida también por un currículum genérico de gestión. Todas esas omisiones facilitaron el continuismo de unos órganos de gestión y control compuestos abrumadoramente por cuotas de militantes de los partidos parlamentarios.

A pesar de esas limitaciones, la ley de 2006 supuso la conquista de un cambio esencial respecto al Estatuto de 1980 y a la tradición española de nombramientos gubernamentales, y la LGA de 2010 reafirmó esa autonomía respecto a RTVE e intentó ampliarla a los canales autonómicos. Por vez primera, tras 50 años de historia de la televisión en España, el servicio público cortaba en buena medida el cordón umbilical con el gobierno en el nombramiento de la cúspide de gestión y control de RTVE, lo que en una institución piramidal afectaba a toda su organización, a su gestión y sus contenidos.

Se mantuvo sin embargo la tentación política, al prever legalmente que, en la primera vez, y si no había acuerdo parlamentario amplio requerido durante dos meses, se podía elegir al máximo puesto de gestión por mayoría simple. La única novedad en este campo fue la inclusión de dos consejeros propuestos por las centrales sindicales mayoritarias, cuya aplicación práctica no recayó en profesionales de experiencia audiovisual y, además, no consiguió romper la dinámica partidaria del Consejo.

En todo caso, y frente a estos avances históricos, la mayor involución se produjo con el Gobierno del Partido Popular a golpe de decreto-ley<sup>46</sup> con la transformación sustancial del sistema de elección del Presidente de la Corporación al exigir sólo, en segunda votación, una mayoría simple del Congreso en lugar de la mayoría reforzada de dos tercios. De la misma forma, los miembros del Consejo de Administración, reducidos de 12 a 8 -para eliminar de paso a los representantes de las centrales sindicales mayoritarias-, podían ser nombrados con los solos votos del grupo gubernamental. Con esta medida, se desprofesionalizaba su gestión y se eliminaban las incompatibilidades, al dejar de exigirles dedicación exclusiva. Unas reformas similares por cierto a las realizadas por el Gobierno catalán de CIU para TV3, con apoyo parlamentario del PP<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Real Decreto ley 15/2012, de 20 de Abril (BOE de 21-4-2012), de modificación del régimen de administración de la Corporación RTVE.

<sup>47</sup> Ley catalana 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual (DOGC 27-2 y BOE 10-3).

Se retrocedía así de un modelo de “gobierno parlamentario”, penosamente conquistado, a uno de nuevo “gubernamental” en la peor tradición española, de acuerdo a la terminología de Hallin y Mancini y estudiado en profundidad en un reciente análisis (Fernández Alonso, Fernández Viso, 2011). En RTVE y en la CCRTV los gobiernos pasaron a controlar abrumadoramente el Consejo y la Presidencia con militantes designados por sus partidos.

## EL ESCENARIO AUTONÓMICO.

Los matices por comunidades son sin embargo importantes en cuanto a la estructura productiva, especialmente en los canales nacidos desde el año 2000, ya que muchos de ellos acudieron rápidamente a una externalización que en ocasiones llegaba a los contenidos estrictos de servicio público, y en algunos casos alcanzaba hasta los propios informativos, a despecho de las previsiones legales de la LGA de 2010.

Más allá de la discusión sobre las ventajas y problemas de la externalización en este sector, aceptable parcialmente en ocasiones para ahorrar costes y dinamizar la industria audiovisual local (como en Asturias o Aragón inicialmente), las externalizaciones abusivas de algunos canales llegaron a pervertir la esencia misma de la misión informativa del servicio público, sin dejar de hacerla compatible con las manipulaciones gubernamentales a través de “editores” internos, y beneficiando preferentemente a grupos empresariales ajenos a la región (Sarabia, Sánchez Martínez y Cano Gómez, 2012).

Sobre este panorama, ya incierto, la Ley 6/2012 (BOE de 2-8-2012), volvió a modificar la Ley General Audiovisual de 2010 (artículo 40, apartados 2 y 3) para permitir que los Gobiernos autonómicos pudieran “flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómica”, es decir, privatizar o externalizar a voluntad de cada partido en el poder la gestión de los canales autonómicos y sus servicios públicos esenciales, incluyendo los servicios informativos.

El cambio legal estaba hecho a medida de Telemadrid o Canal Nou, caracterizadas desde hacía años por su despilfarro económico y por su manipulación descarada de la información - lo que por cierto trajo su caída de audiencia (menos del 4,5 por ciento en 2012)-, que podían así confiar completamente su gestión a empresas privadas después de ejecutar ERES masivos que pusieron inmediatamente en marcha. Telemadrid, con pérdidas de 48 ME en 2012 y una deuda acumulada de 280 ME, planteó un plan de eliminación (Deloitte y Cuatrecasas) de 925 puestos de trabajo (un 78 por ciento de su plantilla); Radiotelevisió Valenciana, con un endeudamiento total de 1.300 ME, planificó un ERE de 1.198 empleos (un 76 por ciento de su plantilla) cuyo rechazo por los Tribunales condujo a su cierre total en noviembre de 2013 por decisión de la Generalitat valenciana. Antes de ese apagón abrupto y dramático, se había iniciado el plan de externalización previsto, que dio dos paquetes de concesiones a una sola empresa en un concurso opaco y muy contestado, al tiempo que se anunciaba una nueva entrega, probablemente a la misma entidad privada.

Una vía similar se emprendía en Telemadrid, tras el “éxito” de la Comunidad en los tribunales de justicia al conseguir que el ERE fuera declarado improcedente pero no

nulo, lo que mediando una nueva inyección de dinero público para las indemnizaciones, permitía proseguir el camino de la externalización casi total.

Pero el escaparate mayor de esta transformación se daba de forma concentrada en el canal que más lejos había llegado en esta línea, hasta acuñar el “modelo Murcia”. Tras un práctico apagón de sus emisiones y un ERE<sup>48</sup>, TVM anunciaba en abril de 2014 la privatización total del servicio público o su “gestión indirecta”, prometiendo 59,8 ME en subvenciones a las empresas agraciadas por un período de seis años, que superaba con mucho el horizonte de su mandato electoral.



---

<sup>48</sup> En marzo de 2015, el Tribunal Supremo canceló indirectamente el Expediente de Regulación de Empleo (ERE) de la televisión autonómica de Murcia, que provocó el despido de 28 trabajadores. La sentencia 3173/2015 anula el fallo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia y considera “no ajustado a derecho” el despido colectivo ya que no se sustentaba en las causas económicas alegadas por la empresa. El Tribunal recalca que lo que se trasluce es “una reestructuración del servicio, intuyéndose para un futuro próximo una externalización del servicio”, como así fue. Tras el despido colectivo se aprecia en verdad, dice la sentencia, “la intención de reestructurar y reorganizar todo el ente; ente que, por otra parte, al ocuparse de la prestación de un servicio público, no puede regirse exclusivamente por criterios de rentabilidad”.



## CONSEJO DE ADMINISTRACION CRTVE PROPUESTAS DE TELEDETODOS

Es preciso edificar un verdadero modelo autónomo, de gestión independiente, que RTVE nunca llegó a consolidar. Para ello es necesario revertir inmediatamente la reforma del artículo 40 de la LGA<sup>49</sup>, restaurando la exigencia de que el servicio público sea siempre gestionado directamente por una empresa enteramente pública, con prohibición expresa de la externalización o privatización de sus misiones básicas. Así, proponemos, tanto en el servicio estatal como en el autonómico, Consejos de Administración que se constituya como un auténtico consejo de control del servicio público, de sus presupuestos y programaciones, de los nombramientos de sus directivos y de la totalidad de la gestión, funciones todas ellas indelegables (Ley 17/2006, art. 16).

### Características:

- Compuesto por un mínimo de nueve y un máximo de doce miembros con reconocida experiencia profesional acreditada de, al menos, cinco años en el campo audiovisual; con mandato de seis años, renovados por mitades cada tres años para asegurar la continuidad de la gestión (ICR, 2005, p. 135-136; Ley 17/2006, arts. 10-12).
- Propuesto por:
- cuatro consejeros, y sus respectivos suplentes, por los Grupos parlamentarios.
- cinco por el Consejo Social.
- tres como máximo por las RTV.AA. que se integren en la Corporación estatal, paulatinamente y a medida que se efectúe su integración plena.
- Todos ellos serán refrendados en el Parlamento por mayoría reforzada de dos tercios, tras una audiencia pública (a semejanza de los *hearing*). Todos tendrán dedicación exclusiva y estarán sometidos a estrictas incompatibilidades profesionales políticas y empresariales (Ley 17/2006, art.15). Estas exigencias de elección no serán alteradas ni minimizadas en la primera ni en ninguna ocasión, cualesquiera sean las circunstancias parlamentarias.
- En caso de bloqueo parlamentario para esta votación, con las condiciones señaladas, el Consejo Audiovisual elegirá a los componentes del Consejo de Administración a título interino de entre las propuestas presentadas en el Parlamento por las vías citadas,- y con las mismas condiciones profesionales requeridas- durante períodos de seis meses, plazo en el que se repetirá la votación hasta que el Parlamento refrende a sus miembros de forma definitiva.

<sup>49</sup> Efectuada por la Ley 6/2012, de 1 de agosto. B.O.E. nº 184, de 2 de agosto de 2012.

- Los vocales correspondientes a las RTV.AA. que voluntariamente se asocien a RTVE se irán incorporando al Consejo paulatinamente y de forma proporcional al número de entidades autonómicas que se integren plenamente con la Corporación RTVE, a razón de un consejero por cada cuatro entidades autonómicas o fracción y hasta un máximo de tres. Las propuestas al Parlamento para su nombramiento, incluyendo sus suplentes en caso de rechazo, serán consensuadas entre el conjunto de las cadenas públicas autonómicas que hayan suscrito contrato de articulación con RTVE.
- Entre otras funciones:
  - Elige a la persona que ocupará la Presidencia cada seis meses, quien convoca sus sesiones, con el mínimo de una reunión por mes, y dispone de voto de calidad en caso de empate.
  - Elige a la persona que ocupe la Dirección General, tras el concurso público consiguiente. Consecuentemente podrá revocar el nombramiento en circunstancias preestablecidas.
  - Supervisa y da el visto bueno al mandato marco y al contrato programa, antes de su aprobación por el Consejo Audiovisual y el Parlamento.
  - Aprueba el informe semestral del servicio público.
  - Supervisa y aprueba los objetivos anuales empresariales propuestos por la Dirección General.

## **DIRECCIÓN GENERAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- La persona que ocupe la Dirección General, como máxima figura de gestión del servicio público, debe ser elegida por el Consejo de Administración tras un concurso público, en base a un currículum contrastado, con experiencia de al menos diez años en el campo audiovisual, y tras la presentación de un proyecto estratégico para el servicio público (ICR, 2005).
- Será nombrado por cinco años, para un puesto irrevocable salvo causas de cese reguladas, y no será reelegible<sup>50</sup>.
- Su función será: dirigir la gestión del servicio público, con control estricto del Consejo de Administración, de la que responderá ante el Consejo de Administración en presupuestos, programación y nombramientos principales, y ante el Consejo Social en todo lo que le compete a este.

---

<sup>50</sup> De la BBC tomamos la idea de un órgano básicamente garante del servicio público, que nombra un director ejecutivo profesional independiente: El Trust ([http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our\\_work](http://www.bbc.co.uk/bbctrust/our_work)) dirige la estrategia de la BBC, aprueba y controla en que se emplea el dinero recaudado por el canon, supervisa los servicios, programas y productos y aplica test de valor a los mismo, establece las directrices editoriales y es la última instancia en los procesos de queja. El Director General, máximo ejecutivo, elegido por concurso público, rinde cuentas al Trust.

## 6.- CONSEJOS DE INFORMATIVOS

El Estatuto de la Información de la Corporación RTVE, exigido por la ley de reforma de RTVE de 2006, fue refrendado por los profesionales de la información el 18 de abril de 2008 y aprobado por el Consejo de Administración el 14 de mayo de 2008, después de un proceso de negociación entre una comisión redactora elegida por los profesionales y el Consejo de Administración.

Este Estatuto es la norma interna que detalla las obligaciones de los profesionales y del conjunto de la empresa en su práctica diaria respecto a la información y resulta, por tanto, un elemento preciso para estimar el cumplimiento de las obligaciones del medio público fijadas en la ley; además, define el código deontológico de los profesionales de la información audiovisual. El Estatuto tiene carácter de norma interna y no puede ser modificado (en el marco normativo actual) sin acuerdo de los profesionales de la información (art. 7).

Esta norma resulta, en términos generales, válida para garantizar las funciones de control y participación que tienen atribuidas actualmente los consejos, pero la experiencia práctica de estos años aconseja introducir reformas importantes.

Pese a que está prevista legalmente la consulta a los profesionales de la información del nombramiento de sus cargos máximos, el carácter no vinculante de estas votaciones ha sido objeto de abusos manifiestos al confirmar diversos nombramientos en contra del voto ampliamente mayoritario de los profesionales convocados. De esta forma, se han ignorado los resultados negativos de los referéndums celebrados por los consejos sobre el nombramiento de nuevos directores de informativos, lo que ha redundado en una palmaria deslegitimación de los máximos responsables editoriales de información en RTVE. Además, en fraude de ley, los nombramientos de nivel inferior que debían ser comunicados por la Dirección a los Consejos se han hecho públicos al tiempo que se comunicaban al Consejo, degradando la función de control de sus dictámenes.

Precisamente los Consejos de informativos de TVE, RNE y Servicios Interactivos han publicado numerosos dictámenes que señalan el incumplimiento reiterado del Estatuto de la Información de RTVE, sin que ello haya dado lugar a ningún tipo de corrección o rectificación relevante, y pese a que un incumplimiento reiterado del Estatuto de Informativos supone necesariamente, a su vez, un violación de la ley de la televisión de titularidad estatal y/o del Mandato-marco.

Los Consejos también han examinado casos de vulneración del código deontológico incluido en el Estatuto (art. 9), viniendo a suponer a veces sus dictámenes un juicio deontológico, sin que se contara con un reglamento que regulara este procedimiento, someramente establecido en los arts. 57 y 58 del Estatuto.

Finalmente, es de destacar que se han producido diversos intentos de ampliar abusivamente el censo de los profesionales de la información con derecho a voto para diluir su representatividad, lo que ha contribuido a disminuir la participación electoral hasta tasas a veces del 50% del censo, aunque se haya mantenido en cuotas muy superiores en las redacciones centrales de Informativos.

## **CONSEJOS DE INFORMATIVOS PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

Es preciso recuperar la idea central del Consejo de Informativos como instrumento esencial de la independencia informativa del servicio público, de su pluralismo político y social, y de su defensa respecto a toda presión externa, gubernamental o privada (ICR, 2005: p. 140). Y para ello, es preciso:

- Que el reconocimiento de la condición de profesional de la información audiovisual se vincule de forma efectiva y precisa a la elaboración de forma directa de los contenidos informativos, como exige el art. 3 del Estatuto, estableciendo un censo preciso y actualizado al efecto desde el primer momento.
- Convertir en vinculante el dictamen del Consejo sobre el nombramiento del director de informativos de la respectiva sociedad o sección, previa convocatoria de referéndum. Para que la propuesta sea rechazada en el referéndum habrá que alcanzar un quórum de 50% + 1 del censo de los votantes y el voto en contra de al menos 2/3 de los votantes.
- En el resto de los nombramientos, el dictamen motivado del Consejo respectivo también debe ser vinculante, de forma que cada propuesta será rechazada cuando obtenga el voto en contra de al menos dos tercios de los consejeros. De forma que los nombramientos no serán efectivos antes del correspondiente dictamen, y sólo después se harán públicos.
- El Consejo realizará informes de oficio o a petición del Consejo Social sobre los incumplimientos de las misiones informativas del servicio público o las violaciones de la independencia editorial y del pluralismo. Estos informes serán elevados al Consejo de Administración, que dará respuesta obligada a los mismos en un plazo máximo de un mes. De considerar no satisfactoria la respuesta, el Consejo de Informativos de la respectiva sociedad puede elevar una queja al Consejo Audiovisual de España. Estos informes serán públicos.
- El Consejo de Administración arbitrará, en el plazo máximo de seis meses desde su constitución, una fórmula para que se hagan públicos los incumplimientos flagrantes del Estatuto de Información de CRTVE, denunciados por el Consejo de Informativos o por los espectadores, y confirmados por el Consejo Social o el Consejo de Administración.
- Los Consejos de Informativos y el Consejo de Administración redactarán conjuntamente un reglamento para exigir la responsabilidad deontológica cuando los profesionales de la información hayan violado el código ético del Estatuto o el Libro de Estilo. En este reglamento se garantizarán los derechos de los sujetos a este procedimiento, la confidencialidad de las actuaciones hasta la resolución final y se establecerá un sistema de recursos.
- Durante el tiempo de su mandato, y hasta pasado un período de carencia de seis meses, los miembros de los Consejos de informativos no podrán ser nombrados para ningún cargo de responsabilidad editorial o directivo.

## 7.- CARRERA PROFESIONAL INTERNA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

El concepto de carrera profesional resulta imprescindible para garantizar el cumplimiento de las misiones de independencia editorial y calidad de las misiones de servicio público. Para una organización racional de cualquier empresa es imprescindible una adecuada regulación del desarrollo profesional, pero si se trata de empresas que producen contenidos informativos se convierte, además, en garantía imprescindible de la independencia profesional y, por ende, de la independencia editorial de toda la organización del servicio público (UNESCO, 2006).

Entendemos por carrera profesional al conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad de los trabajadores. En España se reconoce este derecho a los funcionarios en el Estatuto Básico del Empleado Público, que desarrolla con bastante amplitud el concepto de carrera profesional, justifica su necesidad y hace referencia a los criterios que deben prevalecer en su regulación.

Se trata de buscar un sistema objetivado de promoción profesional con el propósito fundamental de motivar a los empleados hacia la creatividad e innovación, y afianzar su compromiso con la misión de servicio público. Pero la carrera profesional va indisolublemente unida a un Plan de Formación Permanente para la adaptación continuada a las transformaciones tecnológicas que permiten a su vez mayor creatividad y el desarrollo de nuevos formatos que incrementen la rentabilidad social de la Corporación RTVE<sup>51</sup>. Ello exige criterios basados en una mayor polivalencia y multifuncionalidad de sus profesionales, pero estos cambios deben abordarse desde un principio de correspondencia que prime y retribuya proporcionalmente factores clave como la cualificación, productividad o la calidad en el desempeño de la función de los profesionales.

La Corporación RTVE necesita urgentemente de un sistema de definición de puestos de trabajo y la regulación de la carrera profesional de todos sus trabajadores para desarrollar una gestión racional e independiente. El Estatuto de Información ya reconoció -pero no desarrolló- la carrera profesional como uno de los derechos de los profesionales de la información audiovisual, declarando la formación como un derecho y un deber y ordenando que la provisión de puestos de trabajo por parte de estos profesionales se hiciera en lo posible de acuerdo a los principios de capacidad, especialización y trayectoria profesional.

Unas consideraciones similares pueden hacerse respecto a las RTV.AA. en donde, en ausencia de un Estatuto de la carrera profesional, frecuentemente se han detectado prácticas de “redacciones paralelas”, destinadas a transmitir las consignas de los partidos gubernamentales.

---

<sup>51</sup> Pedro Soler, Manuel Aguilar. *La formación de los comunicadores en la era digital* (Madrid: Fundación Alternativas, 2009), consultado el 1 de junio 2015, disponible en: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/947a7dc803482a3c7ec14906dd7b69fe.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/947a7dc803482a3c7ec14906dd7b69fe.pdf).

## **CARRERA PROFESIONAL INTERNA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- La carrera profesional interna se plasmará en un Estatuto de la Carrera Profesional del servicio público, pactado por el Consejo de Administración con los sindicatos representativos, que debe ser elaborado y aprobado en el plazo improrrogable de seis meses. Los Consejos de informativos y de Programas participarán en esta negociación con el fin de que el desarrollo de la carrera garantice la independencia profesional y el pluralismo interno. Dicho Estatuto deberá atender a criterios exclusivos de mérito y capacidad, contemplar una clasificación profesional que vaya acorde con la transformación tecnológica y que incluya una remuneración proporcional y transparente.
- El Estatuto incluirá asimismo criterios de promoción objetivables por concursos abiertos y baremos públicos, incluyendo los puestos de especial responsabilidad, en consonancia con un Plan de Formación que debe ser renovado cada tres años por el Consejo de Administración, de forma consensuada con los sindicatos representativos de la Corporación y, en su caso, con el Consejo de Informativos en las áreas de su competencia.
- La contratación nueva de personal se basará asimismo en concursos públicos y abiertos por criterios objetivos de mérito y capacidad, vinculados al correspondiente Banco de datos de RTVE, que debe ser revisado a su vez con criterios de máxima transparencia.
- Los puestos de confianza de la dirección no podrán superar nunca el cinco por ciento del total de la plantilla y deberán ser precedidos asimismo de convocatorias abiertas y baremos objetivos.
- Un organigrama directivo racional deberá hacerse público por el Consejo de Administración a este respecto, incluyendo los métodos y criterios para la evaluación periódica de su gestión (ICR, 2005, p. 171).
- La política retributiva es un aspecto esencial de la carrera profesional. Su ámbito es propio de las organizaciones laborales y empresariales, sin embargo se debe garantizar que todos los conceptos retributivos estén regulados, vinculados al puesto de trabajo y sujetos a negociación colectiva. Esta propuesta busca garantizar que la independencia que se exige a los profesionales no esté condicionada y limitada por políticas salariales arbitrarias.

- Con el fin de reforzar la independencia informativa, el Consejo de Administración negociará también con los Consejos de informativos un anexo al Estatuto de la carrera profesional específico para los profesionales de la información audiovisual, en los términos en que el Estatuto de la Información de RTVE define a estos profesionales. Este incorporará especificidades del ámbito informativo como de las áreas de programas y las corresponsalías. Partiendo de la regulación general para todos los trabajadores, este estatuto específico se regirá por principios básicos de perfil profesional individual (recogido en un registro público), ofertas de formación permanente y descripción de puestos de trabajo definido según funciones, competencias y habilidades requeridas.
- En las áreas de informativos, los puestos de especial responsabilidad (editores, jefes de área, corresponsales) se cubrirán por concurso interno, con baremos comunes y otros específicos para cada puesto, públicos y objetivables en cada convocatoria, evaluados por comisiones con representación de la empresa y del Consejo de Informativos.
- Estas propuestas deben ser proyectadas asimismo sobre la carrera profesional y la formación de las RTV.AA.

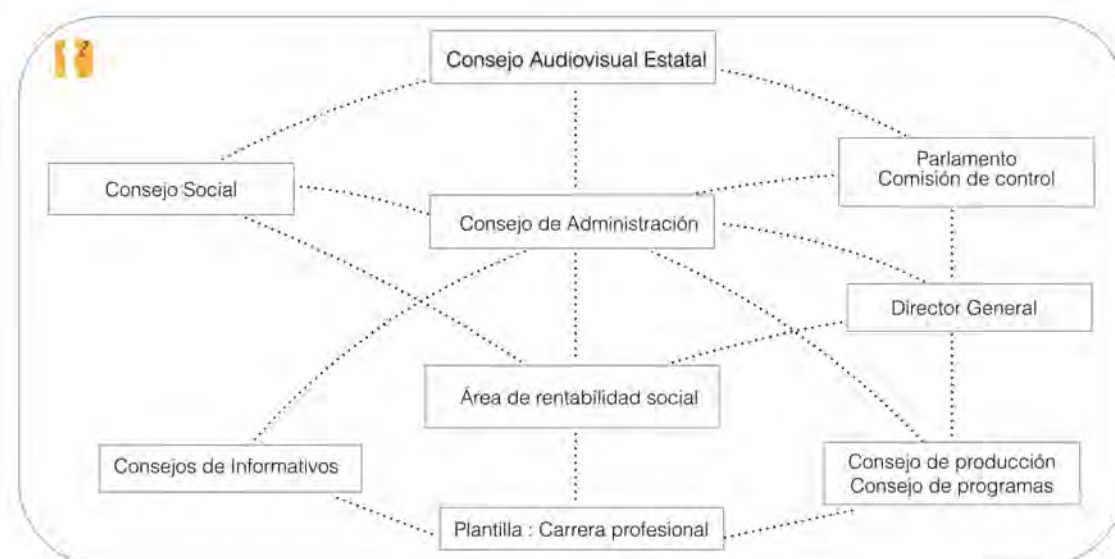
Años	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>Plantilla RTVE</b>	6.359	6.397	6.410	6.517	6.400	6.325	6.302	



## **PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

La participación de los trabajadores en la gestión de RTVE ha sido una reivindicación permanente. Aparte de órganos de cogestión laboral que pueden existir en cualquier empresa por disposición legal o acuerdo de convenio, la participación de los trabajadores tiene la finalidad específica de vigilar internamente el cumplimiento de las misiones del servicio público en relación a los contenidos producidos y difundidos.

- Proponemos un reforzamiento de la participación de los trabajadores, con poderes reales de control interno. La participación de los trabajadores se propone al interno de la Corporación a través de tres órganos: Consejos de Programas, Consejos de Informativos y Comisión Mixta de Producción Interna. Dos de estos órganos ya existen: los Consejos de Informativos y la Comisión Mixta de Producción, mientras que los Consejos de Programas serían de nueva creación.
- Los Consejos de Programas se constituirán en RNE, TVE y Servicios Interactivos, mediante un proceso de elección con candidaturas unipersonales entre toda la plantilla de la respectiva sociedad o servicio, siendo incompatible el desempeño de esta función con las de miembro del Consejo de Informativos o Comités de Empresa.
- Su principal función será la de controlar la adecuación de los contenidos a la misión de servicio público.
- Entre sus competencias: ratificar los nombramientos de los directivos responsables de los contenidos y programación; elaboración de informes periódicos sobre los planes de programación; controlar el respeto de los principios deontológicos y los Manuales de Estilo.
- En el plazo de seis meses desde su constitución, el Consejo de Administración convocará la elección de una comisión redactora, que negociará con el propio Consejo de Administración un Estatuto de la Programación. Este Estatuto contendrá los principios fundamentales aplicados a los contenidos de RTVE (fijados en los contratos-programa), y regulará la composición, funciones y competencias de los Consejos de Programación.



#### **IV. FINANCIACIÓN SUFICIENTE, ESTABLE Y RESPONSABLE**



Numerosos documentos internacionales apelan en los últimos años a una financiación del servicio público suficiente, estable y responsable para cumplir eficazmente con sus misiones (UNESCO, 2006; Bron, 2010). Sin embargo, en casi toda Europa se han registrado descensos en los niveles de financiación pública a este fin, junto con dificultades crecientes para la fijación y mantenimiento del canon por hogar con televisor como sistema recaudatorio mayoritario. En el primer terreno, la crisis presupuestaria y las políticas de austeridad han impulsado a los Gobiernos a estos recortes, con sonoras excepciones como las de la ARD y la RAI (aunque hay ya algún plan al respecto en Italia) pero han alcanzado en el 2015 a la BBC, bajo la presión política del gobierno conservador<sup>52</sup>.

En el caso del canon, la extensión y multiplicación de los dispositivos de recepción aboca a un canon generalizado a todos los hogares que, sin embargo choca con las demandas crecientes de los sectores más desfavorecidos (parados, jubilados...) para su exención de esta tasa, y la consiguiente reivindicación de su ajuste a la capacidad adquisitiva de cada familia o ciudadano. En todo caso, debemos tener en cuenta que el canon -implantado todavía en al menos 15 países europeos con una media de 132'26 euros por hogar- sólo suponía en este año el 41'77% de media de los ingresos líquidos en las radiotelevisiones públicas de la UER.

País	Fondos públicos	Canon o tasa	Publicidad
<b>Alemania</b>	4,10	81,93	13,97
<b>Austria</b>	0,06	61,02	38,92
<b>Bélgica</b>	67,74	0	32,26
<b>Bulgaria</b>	92,73	0	7,27
<b>Chipre</b>	88,09	0	11,91
<b>Croacia</b>	0,97	84,14	14,89
<b>Dinamarca</b>	0	88,73	11,27
<b>Eslovaquia</b>	23,93	70,95	5,12

<sup>52</sup> En el caso británico, el informe en que se basa el debate sobre la nueva *Royal Charter* propone prorrogar el *licence fee* por 10 años e incluso subirlo en relación al IPC futuro, pero muchos consideran debe suprimirse "porque es cada vez más difícil de justificar", apuntando la posibilidad de combinar las tasas universales por hogar con suscripciones voluntarias o de pago por servicios. En la práctica, el informe presentado por el Ministro de Cultura (Green Paper) plantea una reducción de los ingresos de un 18 % con la exención de la tasa para los mayores de 70 años. Pero la principal amenaza que se dibuja tras este informe y esos recortes propuestos es la de una drástica reducción de las actividades on line de la BBC so pretexto de que perjudica al mercado. Ver: BBC charter review. Public Consultation julio 2015. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/445704/BBC\\_Charter\\_Review\\_Consultation\\_WEB.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf) [Consultado 15 julio 2015].

<b>Eslovenia</b>	4,5	71,71	23,34
<b>España</b>	93,15	0	6,85
<b>Estonia</b>	94,54	0	5,46
<b>Finlandia</b>	97	0	3
<b>Francia</b>	6,67	75,87	17,45
<b>Grecia</b>			
<b>Hungría</b>	77,03	0	22,97
<b>Italia</b>	0	68,54	31,46
<b>Irlanda</b>	6,70	52,59	40,71
<b>Letonia</b>	78,07	0	21,93
<b>Lituania</b>	68,25	0	31,75
<b>Malta</b>			
<b>Países Bajos</b>	70,27	0	29,73
<b>Portugal</b>	18,07	64,92	17,01
<b>Polonia</b>	3,72	26,43	69,85
<b>Reino Unido</b>	10,02	61,49	28,49
<b>República Checa</b>	0,28	87,69	12,03
<b>Rumania</b>	47,65	49,10	3,24
<b>Suecia</b>	-4,82	99,23	5,60
<b>Luxemburgo</b>			
<b>Media U.E. 2013</b>	<b>37,97</b>	<b>41,77</b>	<b>20,26</b>

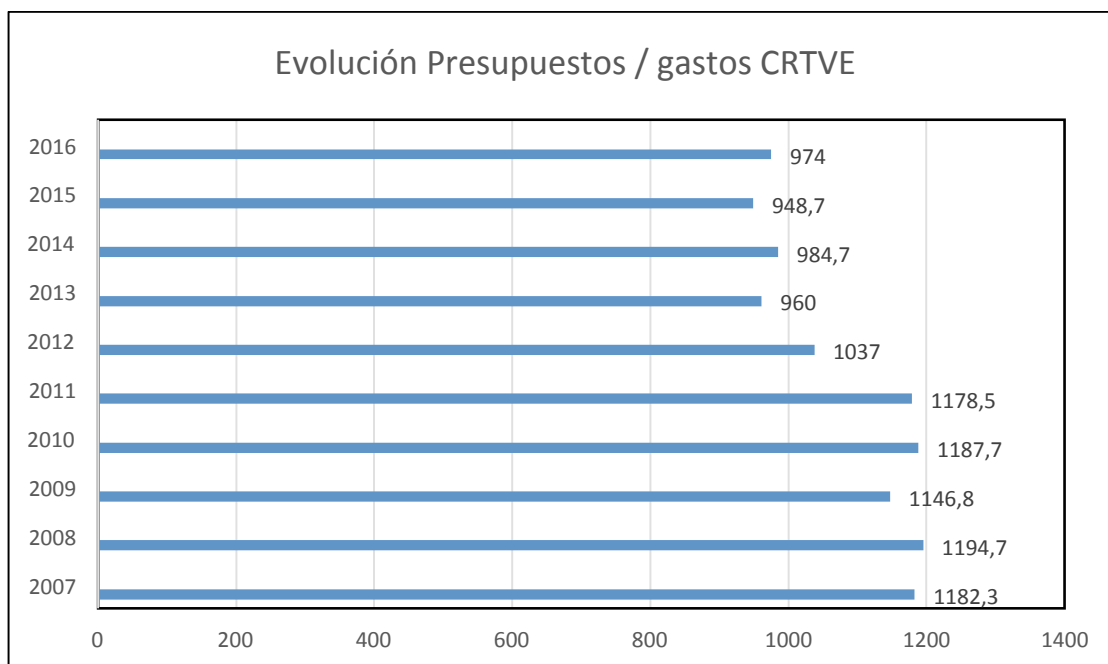
*Origen financiación (porcentajes)*

*Fuente: RTP, 2014.*

En el caso de RTVE, la independencia política constituía uno de los pilares de la reforma nacida tras el informe del denominado Consejo de sabios de 2005. El otro pasaba necesariamente por la independencia económica, para lo cual se pensó en un modelo de financiación mixta, que combinaba los ingresos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado con los derivados de la participación en el mercado publicitario de forma limitada (en tiempos y en porcentaje respecto a la

financiación total) bajo el principio de equilibrio presupuestario. Todo ello teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de la Unión Europea y las restricciones previstas en la ley y en el Mandato-marco.

Sin embargo, en la ley de 2009 se establecieron arbitrariamente techos de gasto de RTVE (1.200 ME en el bienio 2010-2012) y subidas mínimas por debajo del IPC, durante varios años (máximo 1 % anual en el trienio 2012-2014), sin que mediara previamente una evaluación del coste neto del servicio público<sup>53</sup>. En todo caso, las decisiones adoptadas desde 2011 han conseguido dejar esas cifras como una promesa optimista e incumplida.



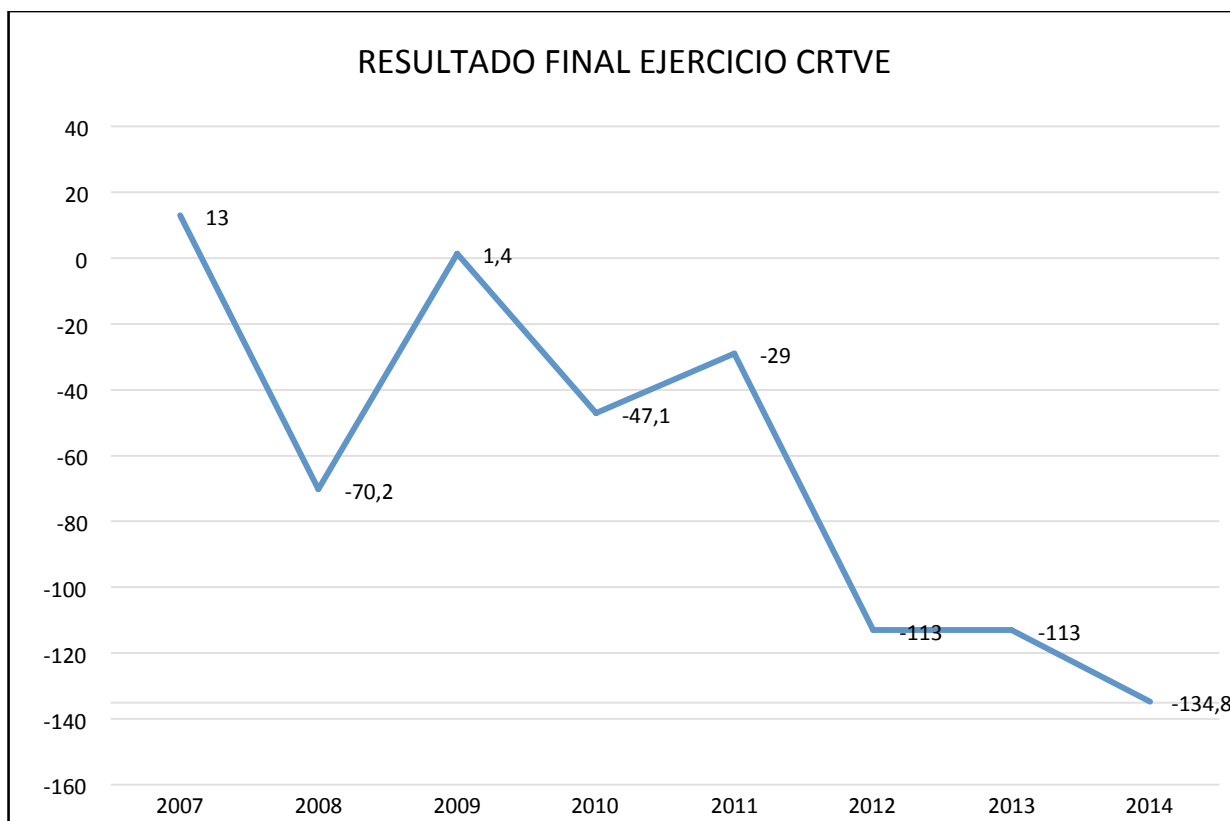
- Evolución gastos explotación (ejecución) CRTVE. Fuente: RTVE.
- En 2007, figura en otras fuentes la cifra de 1.177.
- En 2008 figura en otras fuentes 1.145.
- En 2010, se cambiaron criterios contables y la cifra de 2009 paso a ser 1.252,5.
- Cifra de 2015 es la prevista; la de 2016 la presupuestada.

La situación es tan grave desde la perspectiva financiera y de gestión, que se plantean serios interrogantes legales sobre si se han consumado las previsiones de la ley de reforma de RTVE de 2006 (art.13. 2), acerca del cese de la totalidad del Consejo de Administración<sup>54</sup>. Varias de estos condicionales podrían haberse

<sup>53</sup> Art. 3. Ley 8/2009 de 28 Agosto; BOE de 31 agosto 2009.

<sup>54</sup> Establecía como causas: "a) que concurra causa de reducción obligatoria del capital social por pérdidas; b) que por pérdidas "quede reducido el patrimonio a una cantidad inferior a la mitad del capital social"; "un empeoramiento del resultado presupuestado con una desviación igual o superior al 10 por 100 de la compensación aprobada por la prestación del servicio público"; o una "desviación presupuestaria por

cumplido en los últimos tres años, por lo que su Consejo en pleno debería haber sido cesado y la Junta General de Accionistas debería haber designado un administrador único hasta la constitución de un nuevo Consejo elegido por las Cortes Generales.



-Datos de 2011 calculados con cobros pendientes de empresas telecomunicaciones y cadenas privadas. Realmente el déficit estaba en 51,4 millones. Fuente: RTVE

-Existen ligeras divergencias en las cifras de 2007 y 2008 según las fuentes consultadas.

exceso igual o superior al 10 % de las cifras aprobadas para el total de las dotaciones, tanto del presupuesto de explotación como del de capital”.

## COMPARATIVA EUROPEA.

En cuanto a la situación del servicio radiotelevisivo público español en el marco de la Unión Europea, pueden barajarse comparaciones en términos de gasto per cápita y en relación al PIB, como parámetros objetivables que permiten calibrar el grado de financiación español:

- Gasto per cápita. El gasto en el servicio público de radiodifusión por habitante fue en la Unión Europea, de media en 2013, de 49,39 euros/habitante, mientras que en RTVE fueron de 18,38 euros/habitante. Aunque se doblaran para considerar a las RTV.AA. (incluyendo sus ingresos comerciales) este gasto español está muy lejos de la media europea.
- Gasto por PIB. El gasto en relación a la riqueza nacional es un indicador todavía más objetivo, porque ilustra la relevancia que cada gobierno presta al servicio público. La media en la U.E. en 2013 fue de un 0,20 por ciento, mientras que en España quedaba relegada a un 0,08%. Aunque, de nuevo, se duplicara para sumar a las RTV.AA., estaríamos de nuevo lejos del esfuerzo medio europeo.
- En el único terreno en que destacamos, según las estadísticas de la UER, es en el porcentaje de gastos aportado por el dinero público (93'15%) ya que la UER asimila las tasas de los operadores comerciales a los fondos públicos. (RTP, 2014, págs. 10-15).
- En todo caso, estas indicaciones comparadas sirven de marco general porque, de acuerdo con la doctrina europea, solo cuando exista un contrato-programa detallado y evaluado en los costes netos de las misiones de servicio público, se podrá calcular con exactitud un presupuesto de gastos.





## 1.- EL DINERO PÚBLICO

En sus primeros dos años de Gobierno, el PP ha recortado drásticamente los fondos públicos destinados a RTVE. Así, ya en su primer Consejo de Ministros, celebrado en diciembre de 2011, anunció un recorte para 2012 del presupuesto de gastos en 204 millones de euros, (un 17 por 100 del presupuesto total, más de un 37 por ciento de la subvención comprometida); y en los Presupuestos Generales del Estado para 2013, añadió un recorte suplementario de 50 ME. La reducción aplicada a la compensación procedente del Estado en los PGE de los ejercicios 2012 y 2013 (pasando de los 544 M€ en 2011 a 341 M€ en 2012 y a 293 M€ en 2013) acabaron por desequilibrar un modelo que ya era precario<sup>55</sup>.

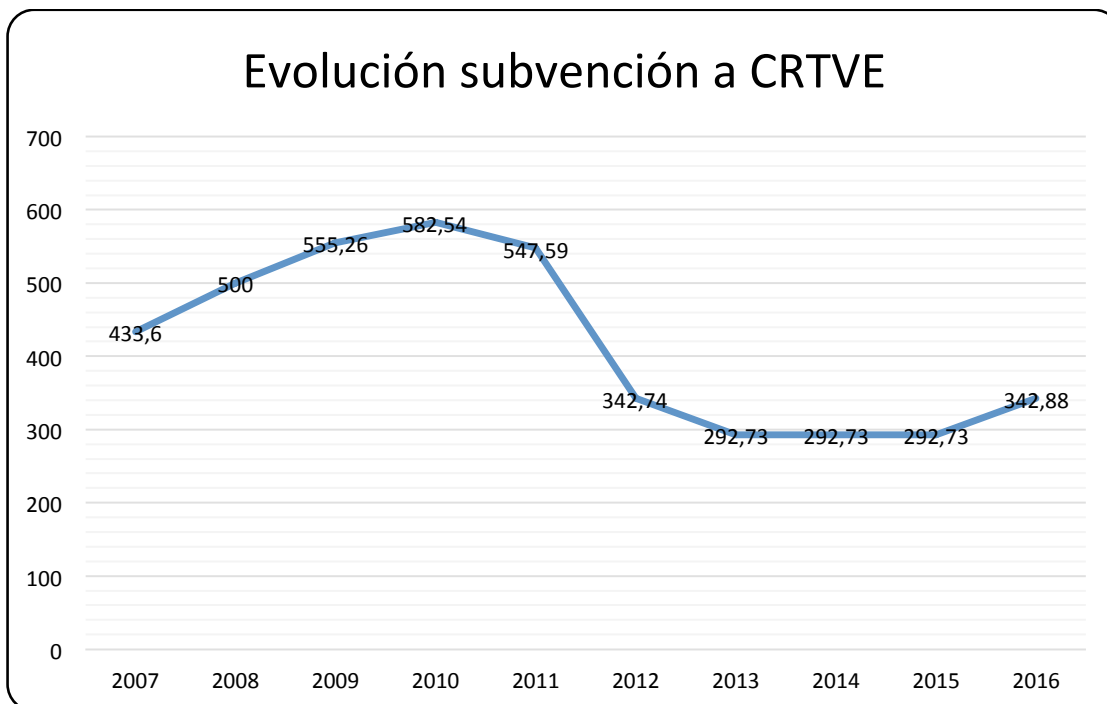
	FYR of Macedonia	0,77	-7,0%
	Portugal	1,52	-8,0%
	Spain	1,43	-9,5%
	Andorra	3,60	-16,3%
	Cyprus	2,57	-17,6%
	Serbia	0,40	-19,3%
	Albania	0,20	-20,9%
	Georgia	0,27	-37,2%

Evolución negativa financiación rtv públicas Europa 2012-2013. Fuente UER

Con pérdidas oficiales de más de 113 millones de euros en 2012 y 2013 y 134 en 2014 y con un presupuesto reducido de los 1.200 ME anteriores a los 948 actuales, la Corporación de servicio público ha entrado en un período de absoluta incertidumbre. El propio Presidente de RTVE declaraba en abril de 2014 ante la Comisión mixta de control parlamentario que el modelo era insostenible. Justo un año después (9 junio 2015) otro presidente empleaba las mismas palabras para definir el estado financiero de la Corporación.

En los Presupuestos de 2014 y 2015, se mantuvo sin variación la aportación para la compensación de servicio público (292,7 millones de euros), que se desglosa, a su vez, en 281,40 millones de euros para el presupuesto global y 11,32 millones para la Orquesta y Coro. Los ingresos de la tasa del dominio del espacio radioeléctrico se cifran en un importe de 330 millones de euros.

<sup>55</sup> La aportación total del Estado pasó de 871'6 millones de euros en 2011 a 623'8 en 2013.



- Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

- En 2012, según RTVE, la subvención real fue de 340,92.

Dada la situación creada, el 30 de junio de 2014 se anunció que la Corporación recibiría una aportación inicial de 130 millones de euros de la SEPI (Sociedad Estatal de Participaciones Industriales) para compensar la caída de ingresos y las pérdidas de ejercicios anteriores; esta subvención extraordinaria debía contribuir, según RTVE, a paliar la caída de ingresos de la corporación pública aunque aseguran que se ha conseguido una reducción del gasto "a pesar de la necesidad de asumir gastos derivados de circunstancias sobrevenidas".

En todo caso, la SEPI declaraba en 2014 que reducía el capital social de la Corporación en 388 ME (desde 1.510) para acomodarlo a su nueva situación patrimonial. Y los directivos máximos de RTVE confesaban un endeudamiento acumulado de 716 ME, que contravenía frontalmente la prohibición de endeudamiento financiero de la Corporación en la ley de reforma de 2006.

El límite de gasto del presupuesto de la Corporación viene determinado por la cuantía de ingresos que se presupuesta con los límites establecidos por la Ley 8/2009. Por tanto, y de acuerdo con los ingresos previstos, el límite de gasto para el ejercicio 2014 quedó fijado en 949,7 millones de euros. Pero tenemos que recordar que durante el ejercicio 2011 esta cifra rondó los 1.200 millones de euros; es decir, se ha bajado el techo de gasto en unos 225 millones de euros en este período.

Otra cuestión relevante, y sólo muy recientemente solucionada tras la modificación de la ley del IVA, era que el modelo de financiación vigente impedía que la Corporación pudiera deducir el IVA soportado en todas las compras y prestaciones de servicios, lo que restaba unos recursos a RTVE de casi 100 ME al año.

Pero, aun con las quitas emprendidas, a 31 de diciembre de 2014 el déficit acumulado por RTVE se calculaba en unos 328 millones de euros.

Además todos los terceros canales han sufrido asimismo recortes importantes de sus presupuestos (71 ME menos para la CCRTV, 58 ME de recorte para la RTVA) que se suman a su fuerte caída de ingresos publicitarios (de 319,6 ME en 2008 a 120,4 en 2013, según Infoadex, 2014) y, en sus casos más extremos como Murcia o Baleares, Valencia o Madrid, han sido diezmados en sus gastos. En conjunto, y según el informe de la CMT 2013, en el ejercicio anterior las RTV.AA. habían perdido de nuevo un 8,4 por ciento de sus subvenciones (casi un 30 % desde 2007) y un 33,8 por ciento de sus ingresos publicitarios, situándose en un total de 1.005,6 ME de recursos totales, el nivel más bajo en al menos ocho años, pero con seguridad superado en su suelo por las cifras de 2014, todavía desconocidas.

En todo caso, resultaba difícil respecto a RTVE comprobar si estos dineros públicos eran proporcionales a sus costes netos de servicio público, en ausencia del informe preceptivo anual del Consejo Audiovisual, que ni la CMT antes ni ahora la CNMC han realizado. E imposible en el caso de la mayoría de las RTV.AA. que carecían de definición legal del servicio público o de contratos programa que concretaran sus misiones. En los exagerados procesos de externalización llevados a cabo por algunos canales regionales, todo control público de esa proporcionalidad resultaba inverosímil por definición.

En el proyecto de Presupuestos para el año 2016, el Gobierno del Partido Popular ha decidido aumentar la asignación para la Corporación RTVE hasta casi 343 millones de euros, un 17,8% más que en el ejercicio anterior. No obstante, esos millones extra ni siquiera alcanzarán para cubrir totalmente los gastos ocasionados por los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro. Según los cálculos efectuados por la Corporación, los ingresos por la tasa por reserva de dominio público radioléctrico serán de 380 millones de euros (nuevo importe anual máximo) y las aportaciones de las empresas de telecomunicaciones y televisiones podrían llegar a 196 millones.



## **FINANCIACION PÚBLICA PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

La financiación del servicio público debe ser suficiente, sostenible y transparente para mantener el servicio público y sus misiones y para afianzar su legitimidad ante la sociedad española. Como en el modelo aplicado en toda Europa, esa financiación puede ser mixta (proceder de diferentes fuentes) siempre que el dinero público sea mayoritario y garantice la supervivencia y la competitividad del servicio público para mantener su peso social (ICR, 2005, págs. 155-159).

Debemos tener en cuenta que el sistema de canon finalista abonado por todos los hogares con acceso, sigue reinante en muchos países occidentales, pero está siendo crecientemente contestado por su carácter fiscalmente regresivo (igual para todos, cualquiera sea su capacidad adquisitiva) en tiempos de desigualdad creciente.

Además, en la Era Digital, se verifica la cada vez mayor imposibilidad tecnológica de discriminar a los hogares que reciben televisión (todos potencialmente por muy diversas terminales). A ello se suma que en España este sistema -que exige una alta cultura ciudadana de servicio público- hace ahora más inviable su imposición, dada la degradación en los últimos años de la oferta de la televisión pública y la consiguiente falta de experiencia de los ciudadanos españoles ante lo que realmente significa el servicio público, sus misiones legítimas, su oferta adecuada y su trascendencia social.

También, y de acuerdo con la doctrina europea, esta financiación no debe exceder el coste neto de las misiones de servicio público especificadas y cuantificadas en cada contrato-programa.

Por esos motivos proponemos:

- La financiación pública debe ser plurianual para permitir la planificación estratégica del servicio público, y estará establecida en los contratos programa trienales, con compromisos fehacientes del Estado. Ni la Corporación RTVE ni las RTV.AA. podrán en ningún caso contraer endeudamientos financieros a medio y largo plazo.
- La financiación pública tiene que ser suficiente para sufragar el servicio público y debe ser asumida en los Presupuestos Generales, de forma transparente y conocida.
- La primera fuente para asumir este coste debe venir de la totalidad de la tasa abonada por los operadores privados por el uso de un bien público inalienable como es el espectro de frecuencias, y ello tanto en el ámbito estatal como en las frecuencias limitadas a cada autonomía (regionales o locales). Las considerables cantidades de dinero recaudas por el Estado en los últimos años por el llamado “dividendo digital”, trasvase de las frecuencias de radiotelevisión a la telefonía 3G y 4G, deben permitir costear tanto la inversión extraordinaria del servicio público en la transición digital como la lucha por eliminar la fractura digital en nuestra sociedad (exclusión de la banda ancha vital para una ciudadanía con acceso universal a los nuevos servicios).

- Pero si se quiere mantener el carácter pedagógico del canon europeo por hogar, cuya función finalista era justamente la conciencia de los ciudadanos sobre la trascendencia transversal del servicio público, hay fórmulas novedosas que han comenzado a ponerse en marcha como en Finlandia<sup>56</sup>. Este país ha sustituido el anterior canon por una tasa escalonada en proporción a los ingresos de cada ciudadano, eliminando así la insoportable regresividad de este impuesto que penalizaba a los hogares de menores ingresos.
- En España, donde nunca ha existido un canon según el modelo europeo, una posibilidad atractiva sería que en cada declaración de IRPF se insertara una casilla informativa que calculara automáticamente y explicitara la cantidad que cada contribuyente destina al servicio público de comunicación en función de sus ingresos (calculada sobre el total de aportación del dinero público al servicio público). Sin que implicara ningún incremento de la presión fiscal, los ciudadanos exentos de declaración sabrían que están exentos asimismo de esta contribución, pero los restantes serían conscientes del valor y el coste del servicio público y de su contribución progresiva a su mantenimiento, es decir de su capacidad de exigencia como ciudadanos de un auténtico servicio público de comunicación social.



- Tal fórmula, no meramente técnica sino también pedagógica y que ahorraría además el coste suplementario de recaudación del canon estatal, permitiría asimismo que los Gobiernos y Parlamentos autonómicos que lo consideren necesario, puedan incluir en su parte de la declaración una casilla similar dedicada al coste del servicio público en su territorio, igualmente evaluada proporcionalmente a los ingresos y calculada en función de la aportación total del presupuesto autonómico al servicio público propio.

<sup>56</sup> Desde 2013, el canon tradicional pagado por hogar para financiar a la radiotelevisión pública (Finnish Broadcasting Corporation) ha sido sustituido por una tasa por individuo en función de sus ingresos (Yle's tax): están exentos los menores de edad y quienes ganen menos de 7.813 euros; el resto de los ciudadanos paga entre 50 y 140 euros, graduados según el total de sus ingresos anuales.

## 2. LAS TASAS

Las tasas abonadas hasta ahora por los operadores privados por el uso del espectro radioeléctrico, que pertenece a toda la sociedad española, han sido destinadas sólo parcialmente y con muchas limitaciones al pago del coste del servicio público. El “dividendo digital” ha sido incluido y diluido en la masa de ingresos del Estado sin que haya beneficiado ni al servicio público ni al derecho de acceso universal de los ciudadanos a los nuevos servicios, imprescindibles para la igualdad de oportunidades en la sociedad actual.

En cuanto a las tasas abonadas por los operadores como compensación a la eliminación total de la publicidad en RTVE, el nuevo sistema que se estableció en 2009 para RTVE (similar al modelo francés, aunque no igual, puesto que la publicidad se mantiene en *France Télévisions* fuera del *prime time*) cargaba una parte sustancial de la financiación a los operadores de televisión y de telecomunicaciones, aplicando un porcentaje sobre los ingresos de los operadores del 3% (televisión comercial en abierto); del 1,5% para los operadores de televisión de pago y del 0'9% para los de telecomunicaciones.

El principal problema de esta partida sigue siendo sin embargo su imprevisibilidad anual, al topar con los efectos de la crisis sobre la facturación pero también, y sobre todo, con la resistencia permanente de las empresas afectadas a pagar las cantidades reguladas, en una permanente judicialización de estas obligaciones.

Este modelo ya nació en precario, sin cálculos serios de su monto y evolución y sin precisiones reglamentarias suficientes, por lo que pronto varios operadores de televisión y telecomunicaciones plantearon recursos ante todo tipo de instancias. Si bien el Tribunal Europeo dio la razón a España en los principios fundamentales de ese sistema de financiación, las operadoras comerciales emplearon continuas argucias para dilatar los pagos o no efectuarlos, terminando frecuentemente estos casos ante la CMT o, posteriormente la CNMC, y en demandas prolongadas ante los tribunales.

Así, tras el primer ejercicio de vigencia, se comprobó la dificultad de hacer cumplir las compensaciones privadas previstas legalmente para llenar el brusco vacío dejado por la eliminación de la publicidad (Ley 8/2009, BOE de 31-8-2009); y no sólo por la denuncia de los operadores de telefonía y el correspondiente expediente abierto por Bruselas, sino por la resistencia de varias cadenas privadas que han minorizado desde entonces sus contribuciones, ocasionando un reguero de expedientes de la CMT y retrasos notables en su percepción; la presunta “independencia financiera” enunciada por el Gobierno Zapatero se revelaba tan difícil como la “estabilidad de sus ingresos” que proclamaba el preámbulo del decreto ley.

Por ello, los ingresos que procedían de los recargos impuestos a los operadores fueron cayendo drásticamente: en 2010, los de telecomunicaciones aportaron 188 millones de euros en números redondos, pero en 2013 fueron 113 millones. Y respecto a los operadores de televisión, abonaron 91 millones de euros en el año 2010, cayendo a 55 millones en 2013.

Desde 2014, la situación financiera de RTVE se ha vuelto insostenible en parte debido a estas reducciones en las aportaciones de los operadores de telecomunicaciones y televisión: en tres años, habían caído un 40%, de 278 millones

hasta 167,8 con el que se cerró el año 2013. Otros factores fueron la dilación en la resolución de liquidaciones complementarias y decisiones como la resolución del Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC) de 2014 que redujo la base sobre la que las 'telecos' tienen que aplicar la tasa del 0,9 por ciento con la que financian a RTVE, lo que minoró en casi una cuarta parte su aportación anual. Concretamente, durante 2014 la cifra recaudada por las tasas de los operadores ascendió a 151 millones de euros.

Estos menores ingresos son consecuencia, en su mayor parte, de que durante 2014 no se pudieron contabilizar liquidaciones complementarias y además se produjeron anulaciones y devoluciones de este tipo de liquidaciones tras el pronunciamiento del TEAC. También esta reducción de los ingresos en las tasas de los operadores fue debida, aunque en menor medida, a la menor cifra de negocio de los operadores.



## TASAS

### PROPUESTAS DE TELEDETODOS

- Las tasas abonadas hasta ahora por el uso del espectro radioeléctrico suponen una compensación pobre por el disfrute de un bien que corresponde inalienablemente al conjunto de la sociedad española. En consecuencia, deben adjudicarse en su integridad en cada ejercicio al pago de los costes del servicio público audiovisual, respetando las escalas territoriales de su origen (a escala estatal, y regional o local), minorando por esa vía las subvenciones directas del Estado, pero canalizadas a través de sus Presupuestos Generales.
- En pura justicia distributiva, una parte de los ingresos extraordinarios del Estado derivados del “dividendo digital”<sup>57</sup>, deberían ir destinados a la inversión puntual necesaria para que el servicio público afronte su transición digital, y para paliar la fractura digital todavía hoy amplia en la sociedad española.
- Las tasas abonadas por los operadores privados en contrapartida de la eliminación completa de la publicidad en RTVE, deben alimentar, por su carácter imprevisible en cada ejercicio, un fondo de capitalización y reserva del servicio público que permita el fortalecimiento de sus fondos y la inversión en capital destinada fundamentalmente a su despliegue en las redes digitales y a completar el proceso de digitalización y catalogación de sus fondos<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> El llamado “dividendo digital” es el proceso de liberación de la banda de 800 Mhz, o dicho de otra forma, su trasvase de la televisión gratuita a las comunicaciones móviles. Según el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, Víctor Calvo Sotelo, esta operación conlleva para España unos beneficios de 12.000 millones de euros. Ver: <http://www.red.es/redes/sala-de-prensa/entrevista/el-dividendo-digital-reportara-espana-unos-beneficios-de-12000-millones-de>

<sup>58</sup> La vigente LGA de 2010, prevé, en su artículo 43, que los prestadores del servicio público audiovisual “podrán mantener reservas de hasta un 10 por 100 de la financiación anual presupuestada para el cumplimiento del servicio público, que deberán ser utilizadas en el plazo de 4 años, retornando al Estado en caso de exceso o de no ser utilizada.



### 3. LA FINANCIACIÓN PUBLICITARIA

En las leyes de Presupuestos Generales del Estado para 2008 y para 2009 se incluyeron reducciones publicitarias de un minuto cada año, pero las presiones de la patronal de las cadenas comerciales llevaron a la aprobación en tiempo récord de una ley de financiación en pleno verano (la Ley 8/2009, de 28 de agosto) que condujo a la supresión casi absoluta de los ingresos publicitarios, sin que la radical medida se acompañara de cálculos futuros ni de garantías de viabilidad y estabilidad presupuestarias.

En todo caso, y ante el impacto de la crisis económica en la inversión publicitaria en el medio televisivo, pensamos que la vuelta de RTVE a una captación abierta de publicidad en todos los horarios (*prime time* incluido) plantea más perjuicios que beneficios. Aunque en la doctrina europea resulta perfectamente legítima esta vía mixta de financiación del servicio público (junto a la venta de programas, comercialización del archivo y otros productos derivados), los cálculos recientes indican que los ingresos por este concepto no superarían la cifra recaudada por el canon abonado por los operadores privados en abierto y codificado más los soportados por las operadoras de telecomunicaciones que comercializan canales audiovisuales de pago<sup>59</sup>, reconocidos como plenamente legales por los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea<sup>60</sup>.

Un incremento excesivo de la financiación por estas vías restaría justificación al cobro de las cantidades aportadas por las televisiones privadas establecida en la ley de financiación del 2009.



---

<sup>59</sup> Según un Informe de 'CaixaBank' sobre oportunidades de inversión en el mercado publicitario, ('El Confidencial' 11-02-15) el retorno de la publicidad a toda la programación de RTVE, suponiendo una cuota de audiencia del grupo 16,7%, y una cuota publicitaria 13,6%) apenas llegaría ahora a 230 ME, cifra inferior a la aportada por las tasas empresariales que se verían así seriamente cuestionadas.

<sup>60</sup> La sentencia de 11 de julio de 2014 del Tribunal General Europeo declaró conforme a derecho comunitario el canon sobre las operadoras telefónicas y de televisión de pago (Caso T-151-11), contra las demandas de Telefónica y de Canal +, estableciendo que no se trataba de una "ayuda estatal" y no vulneraba la directiva de establecimiento de servicios de telecomunicaciones. Ver García de Pablos, "La legalidad del canon para la financiación de RTVE a la luz de la jurisprudencia comunitaria".

## **FINANCIACION COMERCIAL PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Complementariamente, y para mantener su necesaria competitividad de oferta frente a las cadenas comerciales, la Corporación podrá acudir a fuentes comerciales subsidiarias, cuyos ingresos se detraerán del coste neto de la programación.
- Aunque la publicidad es, en esta perspectiva complementaria, una fuente absolutamente legítima en la doctrina europea, su exclusión desde 2010 y la actual situación económica invitan a restringirla, de momento, a fórmulas de patrocinio que deben extremar siempre la naturaleza de sus marcas, sus formatos y contenidos en coherencia con las finalidades del servicio público. Además en estos años, el espectador se ha acostumbrado a una televisión pública sin apenas publicidad comercial, de tal manera que para muchos la ausencia de anuncios (como ocurre en radio) se ha convertido en una seña de identidad del servicio público estatal, diferenciadora de los canales comerciales.
- La situación en las televisiones autonómicas es distinta. Nunca ha desaparecido la publicidad, aunque los ingresos por este concepto se han reducido con la crisis económica y la caída de las audiencias. Proponemos por ello mantener la publicidad como una fuente de ingresos secundaria, manteniéndose la aportación presupuestaria como la fuente principal. La publicidad en estos canales tiene además una clara función económica, al permitir a las empresas de ámbito regional acudir a este canal publicitario enfocado a un mercado limitado, y de esta forma mantener su competitividad.
- En la CRTVE, los canales internacionales comercializarán libremente sus espacios publicitarios entre programas, en formatos y contenidos coherentes con sus funciones, utilizando estos recursos para incentivar sus funciones al servicio de la cooperación cultural internacional y la proyección exterior de la cultura española.
- En cuanto a los servicios interactivos, de los que deben quedar excluidos aquellos que conducen a la venta de productos y servicios, nada impide que cobijen un patrocinio e incluso una publicidad no invasiva, acorde con sus misiones y siempre identificada respecto a los servicios ofrecidos.

## 5. FINANCIACIÓN RESPONSABLE Y SOLIDARIA

La descentralización de la producción audiovisual y el derecho de acceso y visibilidad de la creatividad de las regiones y nacionalidades españolas al conjunto de los ciudadanos del Estado debe ser garantizada de forma igualitaria, por encima de la ubicación geográfica y de los recursos económicos de cada autonomía. Esta interacción solidaria ha estado en la base de las mejores prácticas descentralizadas de muchos países europeos occidentales, como las cadenas de los *länders* alemanes e incluso el sistema de compensaciones de la ITV y de 'Channel Four' británicos.

### **ESTRICTO CONTROL PRESUPUESTARIO PROPUESTAS DE TELEDETODOS**

- Un informe semestral sobre el presupuesto de ingresos y gastos será realizado por el Consejo de Administración, aprobado por el Consejo Audiovisual, y presentado ante la Comisión de control parlamentario para su aprobación.
- Se llevará a cabo una aplicación estricta de la legalidad vigente: Consejo de Administración y Director General serán responsables ante el Parlamento, incurriendo en causa de cese en caso de desviaciones graves del presupuesto de explotación, reducción de más del 10 % del capital o desvalorización profunda de su capital social a la mitad o inferior (Ley 17/2006, art. 13).
- En cuanto a la financiación del coste neto del canal estatal alimentado por el conjunto de las entidades de servicio público, previsto en las propuestas anteriores, se negociará entre RTVE y las RTV.AA. que se integren o asocien con ella una fórmula de financiación compartida y solidaria, que tendrá en cuenta los costes de producción y transmisión pero ponderará también la riqueza de cada CC.AA. en términos de PIB y el nivel de sus presupuestos estatales a la hora de repartir el gasto entre los socios.
- En todo caso, ese canal, de contenidos sobre todo informativos y culturales, podrá apelar a fórmulas de patrocinio acordes con sus misiones para complementar el pago de sus costes.

#### **IV. CONSIDERACIONES FINALES**



A riesgo de parecer reiterativos queremos subrayar en el cierre de este dictamen los objetivos que han motivado su elaboración, lo que hemos llamado ejes del contrato con la ciudadanía y que, a nuestro juicio, deberían presidir el modelo de presente y futuro de la Radio Televisión Pública en España: Independencia, estabilidad, responsabilidad y participación.

Somos conscientes de que nuestras propuestas son atrevidas, de que los procedimientos que hemos articulado para llevarlas a cabo son a su vez interpretables, discutibles y seguramente mejorables. Si ello sirve para que los lectores de este informe o los agentes políticos y profesionales con capacidad de llevarlo a la práctica abran un saludable debate sobre un nuevo modelo para CRTVE, nos daremos por satisfechos.

Han pasado diez años desde que algunos de los firmantes de este informe participamos en la elaboración del llamado *“Dictamen del Consejo de Sabios para la reforma de RTVE”*. A pesar del tiempo transcurrido, rescatamos para finalizar los últimos párrafos de aquél texto que, de forma paradójica, se mantienen plenamente vigentes:

*“Ni este informe ni la ley que derive del mismo conseguirán cambiar la realidad de la radiotelevisión pública si no se da, al mismo tiempo, una voluntad firme de hacer las cosas de otra manera. Hemos constatado que la deficiente gestión, el desconcierto financiero y la escasa concreción en cuanto a los objetivos de la radiotelevisión pública, no se deben únicamente a unos defectos implícitos en los elementos materiales o formales que este informe analiza y propone reformar. Tienen que ver también con una incompreensión profunda de lo que significa y debe ser la misión de servicio público en los medios de comunicación. Queremos decir con ello que de poco servirán las reformas aquí propuestas para los medios públicos si, al mismo tiempo, no se produce un cambio radical en las actitudes y en las disposiciones de quienes van a gestionarlos en el futuro: de quienes tendrán que proponer a sus cargos directivos, de quienes asegurarán su financiación correcta, y de quienes habrán de controlar, a través del Consejo Audiovisual, el correcto funcionamiento del conjunto. Resulta indispensable que todos -políticos, operadores e incluso telespectadores- entiendan y acepten la responsabilidad y los costes que supone sostener una radiotelevisión pública, cuya misión es radicalmente contraria a los intereses partidistas, a las intervenciones gubernamentales y a una competencia exclusivamente comercial con los medios de difusión privados.*

*Es evidente que dicho cambio no puede materializarse en unas propuestas concretas, ya que va más allá de lo formalmente regulable. Tiene que ver, sobre todo, con la tantas veces mencionada y propuesta reforma de la democracia. Es un cambio, en definitiva, que debe dar a entender que los medios públicos son, efectivamente, un bien público, cuyo fin indiscutible es servir a la ciudadanía”.*

Madrid, septiembre de 2015

## REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA

Accenture. *Informe sobre el papel de la Televisión Pública Autonómica en España*.

FORTA, 2012. [Fecha de consulta: 1 junio 2015]. Disponible en:

<http://www.forta.es/Portals/0/Forta1200.pdf>

Alsina, Sergi. La nueva TV. (*Madrid 27 de noviembre de 2014*). [Acceso 1 agosto 2015]

[https://www.cellnextelecom.com/content/uploads/2015/04/AbertisTelecom\\_LaNuevaTV\\_vff.pdf](https://www.cellnextelecom.com/content/uploads/2015/04/AbertisTelecom_LaNuevaTV_vff.pdf)

Barlovento. *Análisis televisivo 2014*. [Consultado el 12 junio 2015]:

<http://www.barloventocomunicacion.es/images/publicaciones/analisis-televisivo-2014-Barlovento.pdf>

Bennett, W. Lance y Segerberg, Alexandra. *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Brants, Kees y Siune, Karen. "Politization in decline?". En *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*, editado por Denis MacQuail y Karen Siune, pp. 128-143. Londres: Sage, 1998.

Brevini, Benedetta. "European Commission media policy and its pro-market inclination: The revised 2009 Communication on State Aid to PSBs and its restraining effect on PSB online". En *European Journal of Communication*. Abril 2013, vol. 28, no. 2. pp.183-197.

Bron, Christian M. "Le financement et le contrôle des offres des radiodiffuseurs de service public". En *Médias de service public: pas de contenu sans financement*. *Iris Plus* (4): junio 2010. Observatorio Audiovisual Europeo.

Bucci, Eugenio, Chiaretti, Marco y Fiorini, Ana María. "Indicadores de calidad de las emisoras públicas. Evaluación contemporánea". UNESCO, Serie Debates Comunicación e Información no. 10, junio 2012. [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002166/216616S.pdf>

Busquet, Jordi. "Sistemas mediáticos comparados. Crítica del libro". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 129 (2010) pp. 165-172. [Acceso 1 julio 2015] [http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_129\\_071262609522690.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_129_071262609522690.pdf)

Bustamante, Enrique. "La comunicación en las Comunidades Autónomas. Un déficit democrático fuerte". En *Informe sobre la Democracia*. Madrid: Fundación Alternativas, 2010.

Bustamante, Enrique. *Historia de la Radio y Televisión en España. Una asignatura pendiente de la democracia*. Barcelona: Gedisa, 2013.

Casado, Miguel Ángel. "Las televisiones autonómicas y la producción audiovisual local: balance desigual de una alianza necesaria". En *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad*, coordinado por M. A. Casado y J. C. Miguel de Bustos. Barcelona: Gedisa, 2012.

Castells, Manuel. *Redes de indignación y esperanza. Los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

Díaz Arias, Rafael. *Contenido jurídico del servicio público de la radiotelevisión en España. Las obligaciones de los operadores públicos y privados*. Madrid: Editorial Icono 14, 2012.

Díaz Arias, Rafael. "El pluralismo interno, clave del servicio público de RTVE". En *El futuro de la televisión pública. La necesaria alianza con la ciudadanía*, pp. 129-148, coordinado por María Lamuedra. Madrid: Editorial Popular, 2012.

Dijk, José van y Poell, Thomas. "Making Public Television Social? Public Service Broadcasting and the Challenges of Social Media", *Television & New Media*, Febrero 2015, vol. 16, no. 2. pp. 148 -164.

EUROPEAN BROADCASTING UNION. "Empowering Society: A Declaration on the Core Values of Public Service Media". *Unión Europea de Radiodifusión (sitio web)*, octubre 2012. [fecha de consulta: 1 junio 2015]. Disponible en: <http://www3.ebu.ch/cms/en/policies/initiatives/psm-values>.

Fernández Alonso, Isabel y Fernández Viso, Ana. "¿Cómo se gobiernan las radiotelevisiónes públicas autonómicas?: órganos de gestión, injerencia política y fragilidad de los mecanismos de control", en Miguel de Bustos, Juan Carlos y Miguel Ángel Casado del Río (eds.): *Televisiónes autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad* (pp. 119-142). Barcelona: Gedisa, 2012.

Freire, Juan (Coord.), 2013. "Dossier Open Government". *Telos* no. 94 enero-abril 2013.

Fuchs, Christian. *The Hybrid Media System*. Nueva York: Oxford University Press, 2014.

Fuchs, Christian. "Retos para la democracia. Medios sociales y esfera pública". *Telos* no. 98 junio-septiembre 2014.

García de Pablos, Jesús Félix. "La legalidad del canon para la financiación de RTVE a la luz de la jurisprudencia comunitaria". *Tribuna Fiscal*, no. 276 (enero-febrero 2015).

Hallin, Daniel C. y Mancini, Paolo. *Sistemas mediáticos comparados. Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Barcelona: Editorial Hacer, 2008.

Informe del Consejo para la Reforma de los Medios de comunicación de titularidad del Estado. Febrero 2005. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: <http://teledetodos.es/index.php/documentacion/publicaciones-e-informes/111-informe-para-la-reforma-de-los-medios-del-estado-2005/file>.

Keane, John y Feenstra, Ramón A., 2014. "Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital". *Telos* no. 98 junio-septiembre 2014.

Lange, André. "La fragmentación del modelo dual europeo en el marco de la convergencia". *Quaderns del CAC*, Junio 2012, no. 38 (Vol. XV): pp. 57-77. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q38\\_lange\\_ES.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q38_lange_ES.pdf).

Llorens, Carles, Luzón, Virginia y Grau, Helena. P. *Los medios digitales: España*. Open Society Foundation, noviembre 2012. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-spain-esp-20131023.pdf>.



MacQuail, Denis. *Mass Communication Theory*, 5ª ed. Londres: Sage, 2005.

Mansell, Robin y Tremblay, Gaetan. "Renewing the Knowledge Societies Vision". En PANEL UNESCO *Knowledge Societies, Stakeholder Accountability for Sustainable Development*: 25-27 febrero 2013. París. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS\\_10\\_Event/UNESCO\\_KS\\_11\\_February\\_2013.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS_10_Event/UNESCO_KS_11_February_2013.pdf)

Nissen, Christian. *Les médias de service public dans la société de l'information*. Estrasburgo: Consejo de Europa, febrero 2006. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2006\)003\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2006)003_fr.pdf).

OFCOM. *Public Service Content in a Connected Society*, diciembre 2014. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/consultations/psb-review-3/summary/PSBR-3.pdf>

Ramsey, Phil. "The search for a civic commons online: an assessment of existing BBC Online Policy." *Media, Culture & Society*, octubre 2013, vol. 35, no 7. pp. 864-879.

Ridinger, Meike. *La mission de service public et les nouveaux médias*. Iris Plus 2009-6. Estrasburgo: Observatoire Europeen de l' Audiovisuel. [Consultado 1 junio 2015]. Disponible en: <http://publi.obs.coe.int/documents/205595/264587/IRIS+plus+2009fr4LA.pdf/2cd18a58-9eec-4c05-9bb2-f1395432414a>.

RTP. *Relatório cumprimento das obrigações de serviço público*. Lisboa: RTP, 2014.

Sarabia, I., Sánchez Martínez, J., Cano Gómez, A.P. "La externalización de la producción de los programas informativos en la Televisión autonómica pública y su repercusión en el mercado audiovisual regional". En Miguel, J.C. y Casado, M.A., (coords.), 2012.

Siebert, Fredrick, Peterson, Theodore y Schramm, Wilbur. *Four Theories of the Press*. Illinois: Universidad de Illinois, 1963.

Smith, Elizabeth. *A Road Map to Public Service Broadcasting*. Kuala Lumpur: Unesco, 2012.

Soler, Pedro. Aguilar, Manuel. *La formación de los comunicadores en la era digital*. Fundación Alternativas, 2009. [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <http://www.fundacionalalternativas.org/laboratorio/documentos/documentos-de-trabajo/formacion-de-los-comunicadores-en-la-era-digital>

TRABUCOM. *Estudio teórico-práctico sobre la transparencia en el sector audiovisual español 2011*. Coordinado y dirigida por M.P. Cousido González. ([www.trabucom.es](http://www.trabucom.es)), 2012.

UNIÓN EUROPEA. Comunicación sobre la aplicación en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión. Octubre (2009/C 257/1).

UNESCO. *Radiotelevisión de servicio público. Un manual de mejores prácticas*. Editado por Indrajit Banersee y Kalinga Seneviratne. San José: UNESCO, 2006.

UTECA/ Deloitte. "Análisis comparativo de la Televisión regional en Europa. Estudio de los modelos de Tv Pública en Europa". Madrid, 2011.



Vike-Freiberga, Vaira. et al. *A free and Pluralistic Media to sustain European Democracy. The Report of the High Level Group on Media Freedom and Pluralism*, enero 2013. [Fecha de consulta: 1 de junio 2015]. Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/HLG%20Final%20Report.pdf>



© Teledetodos septiembre 2015